



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący)

SSN Piotr Prusinowski

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania D. R.

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 23 kwietnia 2025 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 17 maja 2023 r., sygn. akt III AUa 653/22,

**I. uchyla zaskarżony wyrok w części dotyczącej emerytury
policyjnej i w tym zakresie sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w Szczecinie do ponownego rozpoznania i
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego,**

II. oddala skargę kasacyjną w pozostałej części.

UZASADNIENIE

W wyroku z dnia 17 maja 2023 r., sygn. akt III AUa 653/22, Sąd Apelacyjny w Szczecinie – w sprawie z odwołania D. R. przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako: „Dyrektor ZER” lub „organ rentowy”) – zmienił zaskarżony apelacją organu rentowego wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie z dnia 20 czerwca 2022 r., sygn. akt VI U 70/20, w ten sposób, że oddalił odwołania D. R. od decyzji Dyrektora ZER: 1) z 12 lipca 2017 r., w której organ rentowy – na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej jako: „ustawa zaopatrzeniowa”) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji Nr [...] z dnia 7 marca 2017 r., od dnia 11 kwietnia 2017 r. ponownie ustalił wysokość emerytury D. R. - na kwotę 2.278,61 zł, 2) z dnia 12 lipca 2017 r., w której organ rentowy, działając na podstawie art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji nr [...] z dnia 11 kwietnia 2017 r., ponownie ustalił wysokość należnej ubezpieczonemu renty inwalidzkiej stwierdzając, że od dnia 1 października 2017 r. miesięczna wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do 1 grupy, stanowiącej 33,33% podstawy wymiaru wynosi kwotę 1.411,43 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru świadczenia to 4.234.72 zł.

W wyroku z dnia 20 czerwca 2022 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 12 lipca 2017 r. w ten sposób, że ustalił wysokość emerytury policyjnej D. R., poczynając od 1 października 2017 r., z pominięciem art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej; zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 12 lipca 2017 r. w ten sposób, że ustalił wysokość policyjnej renty inwalidzkiej D. R., poczynając od 1 października 2017 r., z pominięciem art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej; oddalił

odwołania w pozostałym zakresie i zniósł między stronami koszty zastępstwa procesowego.

Sąd pierwszej instancji ustalił między innymi, że ubezpieczony (ur. 26 listopada 1955 r.) ukończył Technikum Elektromechaniczne i posiada wyuczony zawód technik - elektromechanik. Od 11 sierpnia 1975 r. do 18 grudnia 1978 r. pracował w P. na stanowisku rzemieślnika specjalisty. W trakcie tego zatrudnienia od 26 kwietnia 1976 r. do 12 kwietnia 1978 r. odbył zasadniczą służbę wojskową. Z dniem 16 grudnia 1978 r. ubezpieczony rozpoczął służbę w Milicji Obywatelskiej jako funkcjonariusz w okresie służby przygotowawczej, na stanowisku referenta operacyjnego Sekcji Operacyjno - Dochodzeniowej d/w z PG Komisariatu Portowego MO KWMO S. w stopniu kaprała MO. Z dniem 16 grudnia 1981 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym. Od 1 października 1982 r. do 4 listopada 1983 r. studiował w Wyższej Szkole Oficerskiej w Szczytnie. Na własną prośbę od 4 listopada 1983 r. został przeniesiony do Wyższej Szkoły Oficerskiej MSW w L., w której studiował do 28 czerwca 1985 r. Z dniem 28 czerwca 1985 r. ubezpieczony - w stopniu podporucznika MO - przeniesiony został do dyspozycji szefa WUSW w S. Od 1 lipca 1985 r. został mianowany inspektorem Sekcji III Wydziału V SB WUSW w S. 25 września 1985 r. złożył prośbę o przeniesienie go do Wydziału Śledczego WUSW w S. z uwagi na swoje predyspozycje psychiczne, wcześniejszą praktykę i wiedzę teoretyczną. Z dniem 1 stycznia 1986 r. przeniesiono ubezpieczonego do Wydziału Śledczego SB WUSW w S. na stanowisko inspektora Sekcji III z dotychczasowym uposażeniem. Z dniem 1 kwietnia 1986 r. ubezpieczony został przeniesiony na stanowisko inspektora Wydziału Śledczego na wolny etat inspektora tego wydziału. Od 1 stycznia 1987 r. został mianowany inspektorem Sekcji VI Wydziału V SB WUSW w S., a z dniem 1 lutego 1988 r. starszym inspektorem Wydziału V SB WUSW w S. W trakcie służby w dniu 24 czerwca 1988 r. ukończył wyższe magisterskie studia zaoczne na Uniwersytecie [...] w S. o kierunku administracja.

Odwołujący się od początku służby w Wydziale V na stanowisku inspektora sekcji III został włączony do wykonywania działań zawodowych na odcinku zwalczania nielegalnej opozycji politycznej i nielegalnych struktur „S”. Osiągał w tym zakresie bardzo dobre wyniki, uzyskiwał cenne informacje, aktywnie współpracował z siecią osobowych źródeł informacji, często kosztem czasu wolnego. W 1986 r.

pozyskał 2 TW (tajnych współpracowników) i 1 LK (lokal kontaktowy). Od 1 stycznia 1986 r. do obowiązków ubezpieczonego jako inspektora sekcji VI należała ochrona operacyjna dwóch obiektów przemysłowych – Huty [...] i [...] Zakładów [...]. Na kontakcie posiadał 13 TW, 9 KO (kontaktów operacyjnych) oraz prowadził 3 sprawy operacyjne. W 1987 r. pozyskał 3 TW i 1 KO, założył 1 sprawę operacyjną na materiałach własnych. Utrzymywał ściśle kontakty z kierownictwem ochranianych obiektów. D. R. był wyróżniającym się pracownikiem sekcji VI pod względem osiągniętych wyników w pracy, zaangażowania, operatywności, postawy moralno - politycznej, posiadał duże doświadczenie operacyjne. Był aktywnym członkiem PZPR i ZSMP. Z dniem 1 listopada 1989 r. ubezpieczony został mianowany starszym inspektorem Wydziału Ochrony Gospodarki SB WUSW S. Zadaniem jednostek pionu ochrony gospodarki było rozpoznawanie zdarzeń i zjawisk grożących poważnymi zakłóceniami w skali całej gospodarki, a także jej poszczególnych gałęzi i branż. Po pozytywnej weryfikacji, ubezpieczony od 1 marca 1990 r. rozpoczął służbę w Policji. Z dniem 1 sierpnia 1990 r. został mianowany na stanowisko starszego asystenta Wydziału Dochodzeniowo - Śledczego I KRP S.. Od dnia 1 września 1990 r. rozpoczął służbę na stanowisku młodszego specjalisty Wydziału Dochodzeniowo - Śledczego I KRP S.. Z dniem 30 września 1992 r. mianowany został na stanowisko starszego asystenta Wydziału Dochodzeniowo - Śledczego Sekcji III I KRP S.. Z dniem 1 grudnia 1992 r. został mianowany na stanowisko młodszego specjalisty Sekcji III Wydziału Dochodzeniowo - Śledczego I KRP S.. Od 1 kwietnia 1993 r. ubezpieczony pełnił służbę na stanowisku młodszego specjalisty zespołu ds. przestępczości przeciwko mieniu Wydziału Dochodzeniowo - Śledczego I KRP S.. Z dniem 1 października 1995 r. ubezpieczony został mianowany na stanowisko młodszego specjalisty sekcji I Wydziału Dochodzeniowo - Śledczego I KRP S., a od 1 listopada 1995 r. na stanowisko specjalisty Sekcji I tego Wydziału. Z dniem 31 lipca 1998 r. D. R. został zwolniony ze służby w Policji. W trakcie pełnienia służby w Policji ubezpieczony nie był karany, był wielokrotnie wyróżniany, nagradzany nagrodami pieniężnymi.

Decyzją z dnia 16 sierpnia 1998 r. Dyrektor ZER ustalił dla D. R. prawo do emerytury policyjnej od dnia 31 lipca 1998 r. Emerytura została podwyższona o 15% podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą. Decyzją

z dnia 28 sierpnia 1998 r. Dyrektor ZER ustalił dla D. R. prawo do policyjnej renty inwalidzkiej od 31 lipca 1998 r. Wypłata świadczenia została zawieszona z uwagi na pobieranie rocznego świadczenia emerytalnego. Kolejnymi decyzjami przyznane świadczenie emerytalne było waloryzowane. Decyzją z dnia 16 listopada 2009 r. Dyrektor ZER na podstawie otrzymanej z IPN informacji ponownie ustalił wysokość emerytury D. R. od 1 stycznia 2010 r., uwzględniając okres służby od 4 listopada 1983 r. do 28 lutego 1990 r. w wymiarze 6 lat, 3 miesięcy i 27 dni przy użyciu wskaźnika 0,7% za każdy rok służby.

W trakcie postępowania Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddział Archiwum IPN w Warszawie - w wyniku ponownej analizy - anulował Informację o przebiegu służby nr [...] i wystawił nową informację o przebiegu służby nr [...], w której wskazał, że D. R. w okresie od 4 listopada 1983 r. do 28 lutego 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, odwołujący się świadomie, dobrowolnie i z dużym zaangażowaniem pełnił służbę w strukturze policji politycznej PRL. Z przebiegu służby ubezpieczonego i zadań stawianych jego służbie wynika, że z powodzeniem działał w strukturze mającej na celu m.in. utrzymanie dominującej - w stosunku do poszczególnych obywateli - roli komunistycznego państwa. W konsekwencji ubezpieczony mógł mieć obniżoną emeryturę w oparciu o treść art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez „wyzerowanie” okresu, w którym wykonywał służbę w SB, a wcześniej przyuczał się na własny wniosek do tej służby. Zdaniem Sądu pierwszej instancji w przypadku emerytury ubezpieczonego nie powinna mieć zastosowania regulacja zawarta w przepisie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, które zostały wymienione w art. 13 tej ustawy. W świetle tej podstawowej regulacji dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej Sąd pierwszej instancji podniósł, że D. R. (wyłączając okres 4 lat, 8 miesięcy i 3 dni służby w Wydziale V SB), posiada niepodlegający „wyzerowaniu” ponad 15 letni staż uprawniający do nabycia emerytury policyjnej (tj. okres zasadniczej służby wojskowej, okres służby w MO i w

Policji (od 16 grudnia 1978 r. do 3 listopada 1983 r. i od 1 marca 1990 r. do 31 lipca 1998 r.) w łącznym wymiarze 13 lat, 3 miesiące i 17 dni, do których to okresów nie ma zastosowania wskaźnik podstawy wymiaru emerytury po 0% za każdy rok służby. 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, odwołujący się nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że uwzględniając cel ustawy zmieniającej ustawę zaopatrzeniową oraz fakt posiadania przez ubezpieczonego ponad 15 letniego okresu służby poza SB oraz okresów równorzędnych, należy zwrócić uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy zaopatrzeniowej jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy policji, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Skoro bowiem poszczególne normy prawne stanowią składnik spójnego systemu, to niedopuszczalnym jest uznanie norm wzajemnie niezgodnych. Tymczasem, przepis art. 12 ustawy gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę w policji emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1 i jednocześnie przepis art. 15c ust. 3 stanowi, że emerytura osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że należy zastosować powyższy mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza także takiego, który nie nabył podstawowego przywileju emerytalnego wskazanego w art. 12 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oznaczałoby to, że relatywnie krótki, niewpływający na spełnienie przesłanek do nabycia prawa do emerytury, okres służby na rzecz totalitarnego państwa uzasadnia zastosowanie w/w mechanizmu. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, wykładnia gramatyczna ust.3 art. 15 c ustawy zaopatrzeniowej stoi w sprzeczności zarówno z celem ustawy, którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, jak i z brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 jak również 15c ust. 1, który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy. Mechanizm

określony w art. 15c ust. 3 w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1.3 lub 2.6. Zdaniem Sądu pierwszej instancji wykładnia art. 15c ust. 3, zgodnie z którą każdy nawet bardzo krótki okres służby na rzecz totalitarnego państwa, niewpływający przy tym na spełnienie przez funkcjonariusza przesłanki wskazanej w art. 12 ustawy prowadzi do obniżenia mu świadczenia emerytalnego w sposób określony w przepisie, nie ma żadnego uzasadnienia ani w celu ustawy ani też w preferowanych wartościach sprawiedliwości społecznej. Stanowiłoby to nieuzasadnione naruszenie słusznie nabytego przez ubezpieczonego prawa za okresy niestanowiące służby na rzecz totalitarnego państwa.

Według Sądu pierwszej instancji z uwagi na posiadanie przez ubezpieczonego ponad 15-letniego okresu służby (po odliczeniu nawet wydłużonego okresu służby wymienionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej tj. od 3 listopada 1983 r. do 28 lutego 1990 r.), nie znajdzie zastosowania do obliczenia emerytury policyjnej ubezpieczonego przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, a do obliczenia policyjnej renty inwalidzkiej przepis art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd drugiej instancji podzielił i przyjął za własne ustalenia podstawy faktycznej zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji i uznał, że służba ubezpieczonego od 4 listopada 1983 r. do 28 lutego 1990 r. była służbą na rzecz państwa totalitarnego i polegała na zwalczaniu opozycji, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i powinien stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Zgodnie z powyższym, skoro orzekanie co do zgodności

aktu/przepisu prawnego z ustawą zasadniczą nie leży w kompetencji sądów powszechnych, a związanie sędziego ustawą trwa dopóki prawo to obowiązuje, to dopóki art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 pkt 1e w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej funkcjonują w obrocie prawnym, przepisy te, jako powszechnie obowiązujące, powinny być stosowane i to w takim brzmieniu jakie otrzymały na podstawie ustawy zmieniającej.

W tym kontekście nieprawidłowe było rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego, który nie zakwestionował zgodności przepisów ustawy z Konstytucją, ale jednocześnie stwierdził, że niezgodne z art. 64 Konstytucji i konstytucyjną zasadą równości oraz z preambułą ustawy lustracyjnej jest traktowanie sytuacji ubezpieczonego w ten sposób, że jego świadczenie obniżono do średniej wysokości emerytury wypłacanej przez ZUS. Sąd Okręgowy przy dokonywaniu wykładni systemowej i funkcjonalnej zmian wprowadzonych w ustawie zaopatrzeniowej pominął wprowadzenie dwóch wyjątków pozwalających na niezastosowanie spornych przepisów tj. art. 8a i 15c ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd drugiej instancji nie zgodził się również z twierdzeniem Sądu pierwszej instancji, iż konieczne jest dokonywanie dokładnych ustaleń co do osobistego zaangażowania ubezpieczonego w wykonywanie tych działań aparatu bezpieczeństwa państwa totalitarnego, które uderzały bezpośrednio w dobro obywateli, opozycji demokratycznej czy organizacji religijnych. Przywileje wynikające ze służby w okresie PRL wynikają na tej samej zasadzie co w III RP - z samego współtworzenia tych służb, umożliwiania im wykonywania ich zadań, nawet gdyby działania konkretnych funkcjonariuszy nie naruszały praw człowieka czy instytucji pozostających w opozycji do władz PRL. Nie zmienia to faktu, że w przypadku ubezpieczonego nie ma wątpliwości, że charakter jego działań wykazany w dokumentacji przedstawionej przez IPN wskazuje na bezpośrednie naruszanie podstawowych praw i wolności obywatelskich, zwalczaniu opozycji co zresztą prawidłowo ustalił Sąd pierwszej instancji.

W ocenie Sądu drugiej instancji treść przepisów art. 15c i art. 22a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest jasna, a ich wykładnia leksykalna wskazuje wprost, że służbą na rzecz totalitarnego państwa była, zgodnie z definicją legalną sformułowaną w art. 13b ust. 1 każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r.

do 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji lub formacji. Jednocześnie Sąd Apelacyjny, konsekwentnie odwołuje się do podstawowych reguł wykładni przepisów prawnych, które wskazują, że zasadą jest stosowanie w procesie interpretacji norm prawnych (zwłaszcza dotyczących ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia emerytalnego) w pierwszej kolejności wykładni językowej (leksykalnej). Natomiast w ramach tej wykładni, pojęciom języka prawnego należy przypisywać przede wszystkim takie znaczenie, jakie nadano im w ramach sformułowanej w danym akcie prawnym definicji, tzw. „definicji legalnej”, a dopiero gdy akt prawny definicji takiej nie zawiera, zasadnym jest odwołanie się do znaczenia, jakie danemu interpretowanemu pojęciu przypisuje się w języku potocznym. Sąd Apelacyjny podziela więc przekonanie, że przepis art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zawiera definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie. W związku z tym nie ma podstaw do sięgania w tej sytuacji po wykładnię systemową lub celowościową (sięgania do definicji zawartych w innych ustawach), których zastosowanie jest uprawnione co do zasady w sytuacjach, gdy wykładnia leksykalna pozostawia wątpliwości co do sposobu zastosowania normy prawnej. Nie ma również sprzeczności pomiędzy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z preambułą tzw. ustawy lustracyjnej i pozostałymi przepisami tej ustawy i niezasadnie Sąd pierwszej instancji przy dokonywaniu wykładni celowościowej, funkcjonalnej i aksjologicznej art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej pominął jednocześnie wprowadzone do niej wyjątki (art. 8a i 15c ust. 5). Słusznie apelujący również wskazał, iż art. 15c ust. 3 stanowi *lex specialis* wobec art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd drugiej instancji nie podzielił stanowiska uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), że 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 nie należy przypisywać pojęciu „służby na rzecz totalitarnego państwa”, którego zastosowanie przez ustawodawcę służyło ewidentnie wyłącznie podkreśleniu aksjologicznie negatywnej oceny wszelkiego rodzaju aktywności w ramach systemu władzy podległemu wówczas

reżimowi komunistycznemu, a którego definicję legalną sformułowano w ramach przedmiotowego przepisu, rzekomej pojemności, pozwalającej na dokonywanie w procesie stosowania prawa jego interpretacji innej niż leksykalna.

Celem ustawy nowelizującej była likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa uzyskanych przez nich z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Cel ten w swoim generalnym założeniu i co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy zwykłego w ustalone uprawnienia emerytalne tych funkcjonariuszy, gdyż uprawnienia te - o ile ich istnienie lub wysokość mają ścisły związek z tą służbą - zostały nabyte niegodziwie.

Według Sądu Apelacyjnego nie można również pomijać, że ubezpieczony nie jest pozbawiony swojego uposażenia, a jest ono ograniczone do poziomu przeciętnej emerytury (renty) tj. poziomu uposażenia osób, które żyjąc w tych samych warunkach nie wspierały funkcjonowania państwa komunistycznego i przez to nie uzyskały apanaży podnoszących ich wynagrodzenie, co wprost przekłada się na wysokość ich emerytury.

Zdaniem Sądu drugiej instancji skoro przepisy art. 13b oraz art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej stanowią obowiązujące przepisy prawa, a ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, to organ rentowy prawidłowo dokonał obniżenia należnych ubezpieczonemu świadczeń przez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa, także przez zastosowanie art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

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:

1) błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 15c ust. 1-3 w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez przyjęcie za prawidłowe obliczenie emerytury na podstawie odwołania się do kryterium przeciętnej emerytury i renty, a ponadto przez uznanie, iż okres służby przed 1 sierpnia 1990 r. został prawidłowo ustalony według przelicznika 0,0, podczas gdy na gruncie niniejszej sprawy przepis ten nie powinien mieć zastosowania z uwagi na niepełnienie przez odwołującego służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy z uwagi na niepopołnienie przez

odwołującego żadnych czynów naruszających wolność, godność lub inne prawa człowieka i obywatela;

2) błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 15c ust. 1-3 w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 32 Konstytucji RP przez uznanie za prawidłowe obliczenie emerytury na podstawie odwołania się do kryterium przeciętnej emerytury i renty, a ponadto przez uznanie, iż okres służby przed 1 sierpnia 1990 r. został prawidłowo ustalony według przelicznika 0,0, podczas gdy takie orzeczenie, biorąc pod uwagę stan faktyczny niniejszej sprawy stoi w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości;

3) naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) przez brak zastosowania przez sąd rozproszonej kontroli konstytucyjności, podczas gdy w przedmiotowej sprawie Sąd powinien był pominąć niezgodne z Konstytucją przepisy ustawy konstytuujące odpowiedzialność zbiorową.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Szczecinie do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie od Dyrektora ZER na rzecz odwołującego się kosztów procesu za postępowanie kasacyjne, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Skarżący wniósł o wystąpienie, w trybie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, z następującymi pytaniami prawnymi dotyczącymi wykładni prawa Unii Europejskiej: a. Czy art. 2 i 6 ust. 1-3 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) w związku z art. 1 i 34 Karty Praw Podstawowych („KPP”) należy rozumieć w ten sposób, że nie spełnia wymogów ochrony godności osoby ludzkiej, demokracji, równości, państwa prawnego i poszanowania praw człowieka przepis prawa, który obliguje do obniżenia emerytury funkcjonariuszowi, który pełnił służbę w jednostce zaliczonej przez ustawodawcę do kategorii jednostek działających na rzecz totalitarnego państwa, bez możliwości badania jego indywidualnych czynów, których dopuścił się lub nie podczas pełnienia tej służby; b. Czy art. 2 i 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) oraz art. 6 ust. 1-3 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych („KPP”) należy rozumieć w ten sposób, że Sąd może przeprowadzić wykładnię przepisu prawa krajowego, która odchodzi od literalnego brzmienia

przepisu, ale pozwala na zastosowanie danego przepisu w oparciu o przepisy statuujące prawa i wolności oraz zasady prawne zawarte w krajowej konstytucji prawie Unii Europejskiej i Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest częściowo uzasadniona.

Zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Kognicja Sądu Najwyższego nie obejmuje natomiast poszukiwania podstawy kasacyjnej nie oznaczonej wprost w skardze, gdyż do skarżącego należy wytyczenie kierunku i przedmiotu kontroli kasacyjnej.

W skardze kasacyjnej D. R. nie zawarto żadnych zarzutów dotyczących wysokości jego renty policyjnej. Mimo więc, że wyrok Sądu drugiej instancji został zaskarżony w całości, brak jakichkolwiek zarzutów dotyczących policyjnej renty oraz brak jakiegokolwiek argumentacji w uzasadnieniu skargi kasacyjnej w tej kwestii, spowodował niedopuszczalność analizowania problemu wysokości renty policyjnej, czego konsekwencją stało się oddalenie skargi kasacyjnej w tej części.

Odnosząc się natomiast do zarzutów skargi kasacyjnej dotyczących emerytury policyjnej oraz do zarzutów dotyczących kwalifikacji części okresu służby odwołującego się jako służby na rzecz totalitarnego państwa, przypomnieć należy, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono już, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” 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 (uchwała składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W wyroku z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126), Sąd Najwyższy wyjaśnił dodatkowo, że nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej

spełnione jest już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Jednakże, określenie formacji/institucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, iż były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Wreszcie, w wyroku z 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23 (LEX nr 3652059) wyrażono pogląd, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza kwalifikacji jego służby jako służby na rzecz państwa totalitarnego.

Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 KC w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. Tak też przyjął Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, w której stwierdzono, że w razie stosownego zarzutu przeciwko podstawie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67).

Odnosząc powyższe zapatrywania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy oraz stanowiska Sądu drugiej instancji, Sąd Najwyższy stwierdził, że nie jest przekonujący w pełni zarzut naruszenia art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez zaakcentowanie jedynie, że w każdym demokratycznym państwie jest prowadzona działalność analogiczna do tej prowadzonej przez odwołującego się oraz sam

odwołujący się nie naruszył praw i wolności innych ludzi. W ustaleniach sądu wskazano jednoznacznie, że charakter pracy ubezpieczonego implikował działania skorelowane z charakterem państwa totalitarnego.

Relevantne znaczenie może mieć natomiast ustalenie zaskarżonego wyroku, iż odwołujący 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.) jedynie w okresie od 4 listopada 1983 r. do 28 lutego 1990 r., natomiast później przeszedł pozytywną weryfikację i po transformacji wolnościowej pełnił służbę w Policji do 1998 r.

Na skutek uwzględnienia okresu służby od 4 listopada 1983 r. do 28 lutego 1990 r. Dyrektor ZER znacznie obniżył wnioskodawcy świadczenie odwołującego się od znacznie wyższej podstawy wymiaru.

W tym kontekście, przechodząc do oceny zasadności zarzutów skargi kasacyjnej odwołującego się dotyczących wysokości świadczenia emerytalnego, Sąd Najwyższy wypracował już linię orzecniczą, zgodnie z którą art. 15c 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 4 czerwca 2024 r., III USKP 72/23, LEX nr 3722751, i powołane tam orzecznictwo oraz argumentację). Wspomniana linia orzecnicza została zapoczątkowana wyrokiem z 16 marca 2022 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 przypadły 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 przypadają 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). Z tego względu, 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 17 maja 2023 r.,

I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9 oraz z 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.

W przedstawionym aspekcie należy przypomnieć, że wnioskodawca przez 9 lat pełnił służbę w Policji już po transformacji ustrojowej.

Oznacza to, że zaskarżony wyrok naruszył art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez jego zastosowanie mimo oczywistej sprzeczności tego przepisu z powołanymi w uzasadnieniu skargi kasacyjnej przepisami Konstytucji RP. Sąd Apelacyjny nie dostrzegł, w jaki sposób działa art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do funkcjonariuszy takich jak odwołujący się w niniejszej sprawie oraz nie uwzględnił, że zastosowanie tego przepisu nie ma żadnego oparcia w celach ustawy, przy jednoczesnym oparciu uzasadnienia zaskarżonego wyroku na argumentacji aksjologicznej (zasadność pozbawienia

funkcjonariuszy służb PRL przywilejów emerytalnych nabytych z tytułu niemoralnej służby).

Odnosząc się z kolei do sugerowanego skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kontekście ewentualnego naruszenia prawa Unii Europejskiej, Sąd Najwyższy uznał je za pozbawione właściwej argumentacji prawnej, ponieważ sprawa o wysokość emerytury z systemu zaopatrzeniowego policyjnego nie jest objęta jako taka i co do zasady zakresem normowania prawa unijnego. W sprawie takiej nie stosuje się również przepisów prawa polskiego, które wykonywałyby prawo unijne.

Zarzut dotyczący naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) nie został uzasadniony; na marginesie więc tylko można wskazać, że nie można uznać, że wnioskodawca został pozbawiony prawa do rozpoznania jego sprawy przez niezależny sąd. Ewentualny zarzut podwójnego ukarania wnioskodawcy przez dwukrotne obniżenie jego świadczeń emerytalnych, stało się przedmiotem analizy w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2024 r., I USKP 58/24 (OSNP 2025 nr 3, poz. 32), w którym słusznie skonkludowano, iż w świetle przedstawionego orzecznictwa ETPCZ nie ma podstaw do uznania, że obniżenie (zarówno pierwotne, jak i ponowne) świadczenia emerytalnego – obecnie na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej - stanowi sankcję o charakterze karnym. Po pierwsze obniżanie świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy, nawet jeśli stanowi w istocie „instrument prowadzenia polityki represyjnej”, to jednak nie może być uznane za „sankcję karną w ujęciu materialnym” a w konsekwencji nie mieści się w pojęciu „ukarania” w jego rozumieniu przyjętym w orzecznictwie ETPCz. Po drugie, aktywność ustawodawcy i organu rentowego - realizującego jedynie postanowienia ustawy zaopatrzeniowej nie może być oceniana przez pryzmat zasad odnoszących się do procedury karnej. W konsekwencji zasada *ne bis in idem* z art. 4 Protokołu nr 7 do EKPCz nie znajduje zastosowania do oceny dopuszczalności ponownego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Skarga kasacyjna w przedstawionym zakresie nie była więc uzasadniona.

Kierując się przedstawionymi motywami oraz opierając się na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

[r.g.]