



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 listopada 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bielecki

SSN Jarosław Sobutka

w sprawie z odwołania A. K.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 13 listopada 2024 r.,

skarg kasacyjnych: organu rentowego i ubezpieczonego od wyroku Sądu

Apelacyjnego w Krakowie z dnia 21 grudnia 2022 r., sygn. akt III AUa 1103/21,

**I. uchyla zaskarżony wyrok w części dotyczącej ustalenia
wysokości renty inwalidzkiej A. K. od 1 października 2017 r. na 40%
podstawy wymiaru, czyli w części zmieniającej pkt II wyroku
Sądu Okręgowego w K. z 30 kwietnia 2021 r., sygn. akt V U 289/21
i w tym zakresie sprawę przekazuje Sądowi Apelacyjnemu w
Krakowie do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach
postępowania kasacyjnego,**

II. oddala dalej idącą skargę kasacyjną organu rentowego,

III. oddala skargę kasacyjną A. K. i nie obciąża skarżącego kosztami postępowania kasacyjnego strony pozwanej w części dotyczącej ponownego ustalenia emerytury policyjnej.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z 30 kwietnia 2021 r., sygn. akt V U 289/21, uwzględnił odwołania A. K. od decyzji pozwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 5 lipa 2017 r., dotyczących ustalenia od 1 października 2017 r. emerytury policyjnej na podstawie art. 15c ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) i ustalenia renty inwalidzkiej na podstawie art. 22a tej ustawy, w ten sposób, że zmienił te decyzje i przyznał A. K. prawo do przeliczenia emerytury policyjnej od 1 października 2017 r. w kwotach ustalonych z pominięciem art. 15c oraz prawo do policyjnej renty inwalidzki od 1 października 1994 r. z pominięciem art. 22a tej ustawy.

Sąd Okręgowy ustalił, że A. K. (ur. 1962 r.) 4 października 1983 r. rozpoczął służbę w MO. Od 1 lutego 1986 r. do 1 września 1987 r. pełnił służbę na stanowisku inspektora Sekcji V Służby Bezpieczeństwa w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych w stopniu kaprała, od 1 września 1987 r. rozpoczął wyższe zawodowe studia dzienne w Wyższej Szkole Oficerskiej im. F. Dzierżyńskiego w Legionowie i został zaliczony do stanu etatowego podchorążych. Po rozwiązaniu WSO w Legionowie w 1989 r. naukę kontynuował do 16 maja 1990 r. na zamiejscowym Wydziale Bezpieczeństwa Państwa Akademii Spraw Wewnętrznych w Legionowie w zakresie prawno-administracyjnej ochrony porządku publicznego. Ubezpieczony pełniąc służbę na stanowisku inspektora Sekcji V Służby Bezpieczeństwa w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych wykonywał zadania zlecone przez kierownika, tj. zajmował się archiwizacją dokumentów oraz pomocą w sprawach związanych z wydawaniem paszportów. Ponadto, A. K. musiał zapoznać się z przepisami i instrukcjami operacyjnymi. Do zadań ubezpieczonego należało także

zapobieganie konfliktom w obiektach przemysłowych. A. K. w 1990 r. przeszedł pozytywną weryfikację funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa i został zatrudniony w charakterze pracownika operacyjno-dochodzeniowego w Komisariacie Policji w P.. Następnie w latach 1991-1994 pełnił służbę w Komisariacie Policji w O., gdzie zajmował się wykrywaniem i ściganiem przestępców kryminalnych. W 1994 r. ubezpieczony został przeniesiony do Wydziału Kryminalnego Komendy Wojewódzkiej Policji w T. i zatrudniony jako funkcjonariusz operacyjny zajmujący się zagadnieniami związanymi z przestępczością kryminalną i narkotykową. 1 stycznia 1999 r. został przeniesiony do Komendy Głównej Policji i mianowany na stanowisko młodszego specjalisty Wydziału XI Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną KGP z/s w K.. Ze służby w Policji A.K. odszedł 9 czerwca 2009 r. Pracował wówczas na stanowisku eksperta Wydziału w K. Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji oraz miał stopień podinspektora.

Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że A. K. w okresie od 1 lutego 1986 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa o której mowa w art. 13b 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 Więziennej oraz ich rodzin.

Zaskarżoną decyzją z 5 lipca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość emerytury ubezpieczonego przyjmując 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 (...) oraz ich rodzin 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa o której mowa w art. 13b za okres od 1 lutego 1986 r. do 31 lipca 1990 r.

Zaskarżoną decyzją z 5 lipca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej ubezpieczonego przyjmując na podstawie art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnych funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby

na rzecz totalitarnego państwa o której mowa w art. 13b za okres od 1 lutego 1986 r. do 31 lipca 1990 r.

Sąd Okręgowy w ocenie prawnej sporu stwierdził, że A. K. pełniąc służbę na stanowisku inspektora Sekcji V Służby Bezpieczeństwa w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych wykonywał zadania zlecone przez kierownika, tj. zajmował się archiwizacją dokumentów oraz pomocą w sprawach związanych z wydawaniem paszportów. Ponadto, musiał zapoznać się z przepisami i instrukcjami operacyjnymi. Do zadań ubezpieczonego należało także zapobieganie konfliktom w obiektach przemysłowych, w szczególności w Z., M., P.. Sąd Okręgowy uznał jednak, że ścisła interpretacja znowelizowanych przepisów nie koresponduje z normami konstytucyjnymi. Normy przepisów będących podstawą wydania zaskarżonych decyzji naruszają wartości wskazane w Konstytucji. Przede wszystkim zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, równości wobec prawa, godności, prawa do zabezpieczenia społecznego, to jest art. 2, art. 10, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 45 oraz art. 67 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 uznał: „środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokracji. Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby lepsze od totalitarnego reżimu, który ma zostać całkowicie zlikwidowany. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy”. Takie zamierzenie zdaniem Sądu było zrealizowane na podstawie ustawy z 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. Stosownie do treści art. 15b ust. 1 pkt. 1 znowelizowanej w 2009 r. ustawy emerytura w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0,7% podstawy jej wymiaru, - za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990; 2,6 podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz pkt 2-4. Nowelizacja z 2009 r. była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 24 lutego 2010 r. sygn. K 6/9 orzekł, że art. 15b ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (dodany przez art. 1 ustawy z 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 (Dziennik Ustaw nr 24 poz. 145) jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji. Również Sąd Najwyższy w uchwale 3 marca 2011 r. sygn. II UZP 2/11 wskazał, że za każdy rok pełnienia służby w latach 1944-1990 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.), emerytura wynosi 0,7% podstawy jej wymiaru (art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby

Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.)), co oznacza, że wysokość emerytury wyliczanej wyłącznie za okresy pełnienia takiej służby może być niższa od 40% podstawy wymiaru tego świadczenia. Powyższe zmiany były także przedmiotem rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r. 15189/10, który uznał, że redukcja uposażenia emerytalnego byłych funkcjonariuszy komunistycznej służby bezpieczeństwa nie nałożyła na tę grupę emerytów nadmiernego obciążenia, ani nie pozbawiła ich środków do życia, a zatem nie można mówić o naruszeniu prawa do poszanowania własności skarżących.

W oparciu o nowe przepisy, decyzją z 5 lipca 2017 r. organ rentowy przeliczył ubezpieczonemu i wypłacał zmniejszoną emeryturę. W uzasadnieniu nowelizacji ustawy wskazano, że ma ona na celu wprowadzenie kolejnych zmian zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do dnia 31 sierpnia 1990 r. i w Wojskowej Radzie Ocalenia Narodowego.

Wskazano, że przywileje emerytalne związane z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL nie zasługują na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. Jednakże zdaniem Sądu przepisy znowelizowanej ustawy nie powinny być stosowane w sposób formalistyczny tj. poprzez „proste” przyporządkowanie służby pełnionej przez odwołującego się do formacji i instytucji wskazanych w art. 13b ustawy. Istotnie w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c tiret szóste za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się wypełnianie zadań Służby Bezpieczeństwa w Departamentach. Z kolei zgodnie z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. e tiret siódme za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się Wyższą Szkołę Oficerską Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie, a w jej ramach kadrę naukowo-dydaktyczną, naukową, naukowo-techniczną oraz słuchaczy i studentów. Jednakże Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r. w sprawie o sygnaturze III UZP 1/20 stwierdził, że kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723) 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.

Sąd Okręgowy kierując się tymi kryteriami, dokonał oceny zebranych dowodów, które nie dały podstaw do przyjęcia, że A. K. pełniąc służbę na stanowisku inspektora Sekcji V Służby Bezpieczeństwa w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych w stopniu kaprała, a także będąc słuchaczem Wyższej Szkoły Oficerskiej im. F. Dzierżyńskiego w Legionowie wykonywał czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa. Ponadto, co istotne A.K. w 1990 r. przeszedł pozytywną weryfikację funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa i został zatrudniony w charakterze pracownika operacyjno-dochodzeniowego w Komisariacie Policji w P.. Następnie w latach 1991-1994 pełnił służbę w Komisariacie Policji w O., gdzie zajmował się wykrywaniem i ściganiem przestępców kryminalnych. W 1994 r. ubezpieczony został przeniesiony do Wydziału Kryminalnego Komendy Wojewódzkiej Policji w T. i zatrudniony jako funkcjonariusz operacyjny zajmujący się zagadnieniami związanymi z przestępczością kryminalną i narkotykową. Następnie, 1 stycznia 1999 r. został przeniesiony do Komendy Głównej Policji i mianowany na stanowisko młodszego specjalisty Wydziału XI Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną KGP z/s w K.. Ze służby w Policji A. K. odszedł w 9 czerwca 2009 r. Pracował wówczas na stanowisku eksperta Wydziału w K. Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji oraz miał stopień podinspektora.

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznał A. K. prawo do przeliczenia emerytury policyjnej poczynając od 1 października 2017 r. w kwotach ustalonych z pominięciem 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 (pkt I wyroku). Ponadto, Sąd zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznał A. K. prawo do przeliczenia policyjnej renty inwalidzkiej poczynając od 1 października 2017 r. w kwotach ustalonych z pominięciem 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 (pkt II wyroku).

Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z 21 grudnia 2022 r., na skutek apelacji pozwanego, zmienił wyrok Sądu Okręgowego i poprzedzające go decyzje w ten sposób, że ustalił od 1 października 2017 r.: - wysokość emerytury policyjnej A. K. na 61,01% podstawy wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za okres od 1 lutego 1986 r. do 31 lipca 1990 r. oraz wysokość policyjnej renty inwalidzkiej A. K. na 40% podstawy wymiaru, oddalając dalej idące odwołania i apelację pozwanego. Sąd Apelacyjny rozstrzygając sprawę kierował się uchwałą Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20. Stwierdził jednak, że Sąd Okręgowy w sposób nieuprawniony dokonał ustalenia, że służba A. K. w Sekcji V SB RUSW w S. oraz jego szkolenie w WSO im. F. Dzierżyńskiego w Legionowie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Apelacyjny na podstawie zebranego materiału (akta osobowe, zeznania odwołującego się), stwierdził, iż A. K. prowadził samodzielną pracę operacyjną, dlatego jego służbę w okresie objętym informacją IPN, należało kwalifikować jako mającą znaczenie dla całego systemu zgodnie z art. 13b ustawy i dlatego w tym zakresie uznał apelację organu rentowego za trafną, prowadzącą do częściowej zmiany wyroku Sądu Okręgowego (art. 386 § 1 k.p.c.).

Odmierna ocena i konsekwencje prawne dotyczą służby A. K. po 31 lipca 1990 r., kiedy po pozytywnej weryfikacji przydzielono mu etat w Komisariacie Policji w P.. W służbie w Policji odwołujący pozostawał do 9 czerwca 2009 r. Ma 18 lat, 10 miesięcy i 9 dni wysługi emerytalnej (pomijając okres służby przed 1 sierpnia 1990 r.). 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 pełnionej głównie po 31 lipca 1990 r. i w takiej sytuacji należy zwrócić uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy zaopatrzeniowej po nowelizacji ustawą z 16 grudnia 2016 r., jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem (pozbawienie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy Policji, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa). Z literalnego brzmienia art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wynika, że należy zastosować mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył przywileju emerytalnego wskazanego w art. 12 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Wykładnia taka 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 kategoriycznym brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 i art. 15c ust. 1, który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. 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%. Określone w art. 12 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przywileje emerytalne funkcjonariusza służb mundurowych w demokratycznym państwie prawa są ściśle związane z pełnieniem służby mającej istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa. Jakkolwiek żaden z systemów emerytalnych w Polsce nie jest oparty na zasadzie ekwiwalentności, to jednak regulacje ustawowe dotyczące przesłanek nabycia prawa do świadczenia emerytalnego mają charakter gwarancyjny i majątkowy. Funkcjonariusz, który podejmuje się pełnienia odpowiedzialnej służby ma prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek i po zwolnieniu ze służby będzie miał prawo do godziwego świadczenia, odpowiadającego warunkom pełnienia służby. Przyznanie określonego przywileju jest bowiem zawsze w korelacji z nałożonym uprzednio określonym szczególnym obowiązkiem. Uprawnienie emerytalne jest zarazem istotnym uprawnieniem majątkowym i, jak wskazuje sam tytuł ustawy, jest zaopatrzeniem funkcjonariusza po zwolnieniu ze służby, obliczonym według korzystnych zasad wynikających z ustawy, a związanym z doniosłością zadań pełnionych przez niego w czasie służby. Nie znajduje zatem uzasadnienia

zastosowanie wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego, nabytej z tytułu służby po 31 lipca 1990 r. Należy mieć na uwadze dyrektywę interpretacyjną, zgodnie z którą wykładni przepisów prawa należy dokonywać w taki sposób, aby uzyskać wynik w najwyższym stopniu zgodny z unormowaniami Konstytucji. Pominięcie w procesie stosowania prawa art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby po 22 listopada 1990 r., staje się w tym kontekście konieczne z uwagi na gwarancje zawarte w art. 64 i 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku policyjnej renty inwalidzkiej, która przysługuje funkcjonariuszom Policji, jeżeli stali się niezdolni do pracy w czasie służby albo po jej zakończeniu w okresach opisanych w art. 19 pkt 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej. Okoliczności sprawy wskazują, że niezdolność do pracy według III grupy inwalidzkiej powstała w okresie długoletniej służby odwołującego w Policji, a nie w SB. Obniżenie renty, nawiązujące do tej ostatniej, wydaje się bezprzedmiotowe i sprzeczne z powołanymi wyżej zasadami konstytucyjnymi demokratycznego państwa prawa. Z tych względów apelacja w zakresie, w jakim dotyczyła zastosowania art. 15c ust. 3 i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej została oddalona na podstawie art. 385 k.p.c.

Obie strony wniosły skargi kasacyjne.

I. A. K. zaskarżył wyrok ustalający wysokość emerytury policyjnej na 61,01% podstawy wymiaru i oddającą odwołanie w pozostałej części. Zarzucił:

1. na zasadzie art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., naruszenie prawa materialnego poprzez:

1. zakwalifikowanie służby Powoda w okresie od 01.02.1986 r. do 15.05.1990 r. jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno- Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (dalej: „ustawa zaopatrzeniowa”) w brzmieniu nadanym przez 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 (dalej: „ustawa dezubekizacyjna”) w sytuacji gdy Skarżący wstępując do służby miał raptem 23 lata, był u progu kariery zawodowej, wykonywał zadania głównie o charakterze pomocniczym, wdrażając się dopiero do służby, a w sprawie brak było jakichkolwiek dowodów na to, iż pełnienie służby przez Skarżącego polegało na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, łamaniu praw człowieka i obywatela;

2. obrazę art. 13b w zw. z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez zastosowanie ww. przepisów w stosunku do Skarżącego i ustalenie, że okres służby od 01.02.1986 r. do 15.05.1990 r. powinien być liczony po 0% podstawy wymiaru, podczas gdy służba Wnioskodawcy ograniczała się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego, bowiem innego państwa wówczas nie było;

3. naruszenie art. 13b w zw. z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez zastosowanie ww. przepisów w stosunku do Skarżącego i ustalenie, że okres od 1.09.1987 r. do 16.05.1990 r., w którym to Skarżący rozpoczął wyższe zawodowe studia dzienne w Wyższej Szkole Oficerskiej im. F. Dzierżyńskiego w Legionowie i został zaliczony do stanu etatowego podchorążych, stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa, w sytuacji gdy ten okres był już „weryfikowany” przy tzw. pierwszej ustawie dezubekizacyjnej i wówczas, w toku sądowego postępowania odwoławczego, Sąd Okręgowy w Warszawie w sprawie prowadzonej do sygn. XIII U 6185/10 uznał, że okres służby

A. K.od 01.09.1987 r. do 30.09.1989 r. należy zaliczyć do wysługi emerytalnej według współczynnika 2,6% podstawy wymiaru, co podtrzymał Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 07.06.2013 r. sygn. III AUa 2534/12;

4. obrazę art. 13b w zw. z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez wykładnię tych przepisów w sposób odbiegający od norm ustalonych na mocy dyrektyw interpretacyjnych wynikających z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 i stosowanie przez Sąd Apelacyjny w Krakowie odpowiedzialności zbiorowej w stosunku do Powoda, w sytuacji gdy nie można przypisać Powodowi działań mających na celu zwalczanie opozycji, czy Kościoła, czy też naruszania prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenną i o wolną Polskę;

5. naruszenie art. 13b w zw. z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez zastosowanie tych przepisów w stosunku do Powoda co narusza jego prawa nabyte i w istocie za bliżej nieokreślone „przewinienia” Powód jest pozbawiany wypracowanego uprawnienia emerytalnego, a jego sytuacja jest gorsza, niż gdyby został skazany prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa umyślnego (art. 10 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej);

6. obrazę art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej poprzez niezastosowanie tego przepisu w stosunku do Powoda i nie podwyższenie świadczenia emerytalnego o 15% podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą, w sytuacji gdy Sąd Apelacyjny w Krakowie jednoznacznie stwierdził, iż Odwołujący się nie nabył emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby pełnionej głównie po 31 lipca 1990 r., a także w sytuacji gdy Sąd Apelacyjny w Krakowie słusznie zauważył, że niezdolność do pracy według III grupy inwalidzkiej powstała w okresie długoletniej służby Odwołującego w Policji, a nie w SB, stąd niezasadnym jest rozciąganie sankcji z ustawy dezubekizacyjnej i pozbawienie Powoda

przywilejów emerytalnych funkcjonariusza Policji, co kłóci się z celem ustawy dezubekizacyjnej i dyrektywami spójności i braku sprzeczności wewnętrznej przepisów prawa;

7. naruszenie art. 13 ust. 1 pkt 1c ustawy zaopatrzeniowej przez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że osoba posiadająca jako równorzędne ze służbą okresy służby na rzecz totalitarnego państwa nie może mieć ustalonej policyjnej emerytury na podstawie art. 15 ust. 1 tej ustawy i jej podwyższenia z tytułu inwalidztwa zgodnie z jej art. 15 ust. 4, pomimo spełnienia warunku 15 lat służby w Policji;

8. naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z jej art. 3 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 12 ust. 1 poprzez błędną interpretację i niezastosowanie tych przepisów oraz uznanie, iż osoba posiadająca staż służby powyżej 15 lat w Policji nie spełnia warunków do uzyskania policyjnej emerytury na podstawie tego przepisu.

2. na zasadzie art. 398¹ § 1 pkt 2 k.p.c., naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, to jest:

1. obrazę art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. poprzez zmianę wyroku Sądu Okręgowego w K. i oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora ZER MSWiA, w sytuacji, gdy apelacja wywiedziona przez pełnomocnika organu rentowego wprowadzała w błąd (m.in. poprzez „metodyczne” zwalczanie przez organ emerytalny uchwały SN z dnia 16.09.2020 r., III UZP 1/20) i nie miała słusznych podstaw, stąd powinna zostać oddalona jako bezzasadna;

2. naruszenie art. 232 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez nałożenie ciężaru dowodu na stronę Odwołującą, podczas gdy Sąd Apelacyjny błędnie interpretuje wskazaną normę prawną, bowiem jeśli Dyrektor ZER MSWiA wywodzi korzystne skutki prawne, tj. twierdzi, iż służba Odwołującego była służbą na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to powinien ten fakt wykazać i udowodnić indywidualne czyny Powoda, które - w myśl słusznych poglądów SN z uchwały III UZP 1/20 - polegały na zwalczaniu opozycji, Kościoła, naruszaniu prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenną i o wolną Polskę - czego zakład emerytalny nie wykazał w niniejszej sprawie, a posługiwanie się informacją IPN jest niewystarczające do

zastosowania ustawy dezubekizacyjnej wobec Powoda;

3. naruszenie art. 232 k.p.c., art. 245 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez potraktowanie przez Sąd Apelacyjny w Krakowie informacji IPN o przebiegu służby jako źródła domniemania prawnego, które powoduje, że ciężar dowodu, że pełniona służba nie jest służbą na rzecz totalitarnego państwa spoczywa na Powodzie, gdzie jednocześnie Sąd stwierdza, że „z uwagi na oczywiste w tym zakresie trudności dowodowe” ZER MSWiA nie może być obciążony obowiązkiem wykazania dowodowego popełnienia przez funkcjonariusza konkretnych indywidualnych czynów skierowanych przeciwko powszechnie akceptowanym dla państwa demokratycznego wartościom, co wprost przeczy zasadzie równości procesowej stron i w istocie faworyzuje organ rentowy, na którym to powinien spoczywać ciężar dowodu nie tylko samej formalnej przynależności funkcjonariusza do danej formacji wymienionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ale także wykazania konkretnych indywidualnych czynów funkcjonariusza, które z perspektywy zasad demokratycznego państwa prawnego stanowią naruszenia podstawowych wolności i praw obywatelskich;

4. naruszenie art. 299 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 374 k.p.c. poprzez dowolne ustalenia Sądu Apelacyjnego w Krakowie, jakoby służba Odwołującego się w okresie przed 31 lipca 1990 r. była służbą na rzecz totalitarnego państwa z powołaniem się na odmienną ocenę materiału dowodowego przez Sąd Apelacyjny, w sytuacji gdy Sąd powinien był z urzędu dopuścić dowód z uzupełniającego przesłuchania Powoda i wyjaśnić okoliczności „pracy operacyjnej” - jakie Sąd Odwoławczy ujawnił w aktach osobowych Powoda, a nie rozpoznawać sprawę na posiedzeniu niejawnym, co w istocie doprowadziło do braku możliwości obrony przez Powoda;

5. naruszenie art. 382 k.p.c. w zw. z art. 231 k.p.c. poprzez wyprowadzenie przez Sąd Apelacyjny domniemań faktycznych z pominięciem innych dowodów zgromadzonych w sprawie.

Wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonym zakresie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie zmianę wyroku i oddalenie apelacji pozwanego.

A. K. wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej pozwanego.

II. Pozwany zaskarżył oddalenie jego apelacji i niezastosowanie art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego:

1. art. 15c ust. 3 w związku z art. 13b ustawy z dnia 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2022 r., poz. 1626), poprzez błędną wykładnię w/w przepisu i przyjęcie, że w/w przepis nie ma zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie okresem dodatkowym nie wpływającym na nabycie prawa do świadczenia, w sytuacji gdy w/w przepis ma zastosowanie do funkcjonariusza, który „pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego”, a jak wynika z akt sprawy i ustaleń Sądu II Instancji Odwołujący taką służbę pełnił; a w konsekwencji bezpodstawne niezastosowanie w/w przepisu w sprawie przy jednoczesnym stwierdzeniu przez Sąd Apelacyjny, że Odwołujący w okresie od 1 lutego 1986 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

2. art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na poddaniu weryfikacji okresów wysługi emerytalnej oraz istnienia prawa Odwołującego do emerytury policyjnej w sytuacji, gdy bezsporne było, iż Odwołującemu przysługuje prawo do tego świadczenia, zaś przedmiotem postępowania w sprawie była weryfikacja prawidłowości ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej na podstawie art. 15c ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej,

3. art. 22a w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną wykładnię w/w przepisu polegającą na przyjęciu, że regulacja przewidziana dyspozycją w/w przepisu odnosi się wyłącznie do sytuacji funkcjonariusza, który w dacie powstania niezdolności do służby pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, a w konsekwencji bezpodstawne

niezastosowanie w/w przepisu w niniejszej sprawie z uwagi na nieuprawnione przyjęcie, że Odwołujący nie powinien podlegać rygorom przewidzianym w w/w przepisie, w sytuacji gdy bezspornym jest, iż Odwołujący w okresie od 1 lutego 1986 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenie jego świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych w trybie w/w przepisu;

4. art. 178 ust. 1 w zw. z art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. poprzez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie zaopatrzeniowej w zakresie regulacji art. 15c ust. 3 oraz art. 22a w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Pozwany wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonym zakresie i ponowne rozpoznanie sprawy, alternatywnie o zmianę wyroku Sądu Okręgowego poprzez oddalenie odwołań.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna powoda A. K. nie jest zasadna.

Skarga kasacyjna pozwanego została uwzględniona w części dotyczącej renty inwalidzkiej i wniosku o przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania.

I

Skarga kasacyjna powoda nie została uwzględniona z następujących przyczyn.

1. Obniżenie wysokości podstawy wymiaru emerytury policyjnej powoda ma swoje uzasadnienie faktyczne i prawne. Zarzuty materialne i procesowe skargi w tym zakresie nie są zasadne.

a) W ocenie składu należało pozostawić rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego dotyczące obniżenia emerytury policyjnej powoda za okres służby od 1 lutego 1986 r. do 15 maja 1990 r. na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Skarżący nie podważa ustalenia i oceny, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa w ujęciu z art. 13b ustawy. Skarżący nie wykonywał w tym okresie zadań o charakterze pomocniczym. Sąd ustalił, że

skarżący prowadził samodzielnie pracę operacyjną. Sąd trafnie zwrócił uwagę, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy, wobec czego dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy miała charakter służby na rzecz państwa totalitarnego.

Regulacja wprowadzona ustawą zmieniającą z 16 grudnia 2016 r. jest jednoznaczna. Organ rentowy był związany informacją IPN i na tej podstawie, wykonując ustawę, dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej skarżącego od 1 października 2017 r.

W sprawie nie ma zastosowania zasada *ne bis in idem*. Potwierdził to Sąd Najwyższy w wyroku z 12 września 2023 r., III USKP 52/23, a wcześniej w uchwale z 16 września 2020 r., III UZP 1/20. Nie ma zatem znaczenia zarzut wskazujący na młody wiek skarżącego i pierwszą „ustawę dezubekizacyjną” oraz, że służba wnioskodawcy ograniczała się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej na rzecz państwa jako takiego, ani to, że pozwany – w świetle uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 – nie wykazał powodowi działań mających na celu zwalczanie opozycji, czy Kościoła, czy też naruszenia prawa i wolności innych osób, zwłaszcza walczących o niepodległą, suwerenną i wolną Polskę oraz to, że narusza się jego prawa nabyte za bliżej nieokreślone „przewinienia”.

Rzecz w tym, że nowa regulacja nie jest odpłatą za delikty funkcjonariuszy. Oczywiście uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, słusznie zwraca uwagę na potrzebę indywidualnej oceny każdego przypadku, jednak nie zmienia istoty sprawy, tak jak rozumiał ją ustawodawca w ustawie zmieniającej z 16 grudnia 2016 r., czyli tego, że nowa regulacja miała u podstaw „sprawiedliwość społeczną”, która nie czerpie uzasadnienia aż tylko z deliktów czy innych niegodziwości funkcjonariuszy.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej jednoznacznie przedstawiono, że „ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.”, ...” wprowadzone na gruncie ustawy z dnia 23

stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. poz. 145), tzw. "ustawy dezubekizacyjnej", rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie", ... „konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością). Jako przywilej należy również rozumieć ustalanie świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia. O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego (jak np. funkcjonariusze Policji czy Państwowej Straży Pożarnej) jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo

naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa. Zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje. Nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (oraz wdów czy wdowców po nich) świadczeń emerytalnych i rentowych w kwotach rażąco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego”. „Mając zatem na uwadze, aby świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, zarówno tych pobierających emerytury policyjne, jak i policyjne renty inwalidzkie, a także renty rodzinne po tych funkcjonariuszach, zostały realnie zmniejszone, należy wprowadzić nowe rozwiązania prawne”.

Tak jasne przedstawienie kauzalności nowej regulacji pozwala zrozumieć kontestowanie przez niektóre Sądy uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, nawet z oceną, że jest „prawotwórcza”. To inne spojrzenie na uchwałę może być zrozumiałe, gdy uwzględni się, że uchwała wymaga każdorazowo indywidualnego badania sprzecznych z prawem zachowań funkcjonariuszy (deliktów, niegodziwości), co jednak nie jest warunkiem koniecznym do stosowania ustawy. To „sprawiedliwość społeczna” samodzielnie uzasadnia zniesienie przywilejów funkcjonariuszy państwa totalitarnego. Innymi słowy badanie i nawet ustalenie braku deliktu lub niegodziwości, nie jest równoznaczne z wyłączeniem „sprawiedliwości społecznej” jako materialnej podstawy nowej regulacji. Tak rozumiana podstawa jest pojęciem szerszym niż odpowiedzialność za niegodziwość czy delikt funkcjonariusza. Dla wykonania celu nowej regulacji prawodawca za konieczne uznał oparcie ustawy na wykazie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji państwa totalitarnego, co ma być wystarczające do stwierdzenia służby na rzecz tego państwa (art. 13b ustawy). Czym innym jest popełnienie przestępstwa i dlatego traci na znaczeniu zarzut, iż sytuacja powoda jest gorsza, niż gdyby został skazany prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa umyślnego (art. 10 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej).

Uprawnione jest zatem stwierdzenie, iż tzw. dezubekizacyjna zmiana emerytur i rent, wprowadzona na podstawie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r.,

nie zawęży służby na rzecz totalitarnego państwa tylko do zachowania deliktowego czy innego niegodziwego, z uwagi na to że jest jeszcze punkt wyjścia, czyli w przekonaniu ustawodawcy, sprawiedliwość społeczna, która sama w sobie wymaga i uzasadnia obniżenie emerytur i rent w sposób określony w art. 15c i art. 22a w zw. z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Podkreśla się to, gdyż nawet wykazanie przez ubezpieczonego, iż nie dokonał żadnego deliktu, nieprawości czy niegodziwości, nie musi być wystarczające do niestosowania ustawy, bowiem sama służba może być kwalifikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, dot. obniżenia renty inwalidzkiej byłego funkcjonariusza; wyrok Sąd Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22).

Istnieje przy tym problem stosowania prawa, bowiem zauważalna jest niemała rozbieżność w orzecznictwie. Sądy I i II instancji wydają diametralnie rozbieżne wyroki w indywidualnej sprawie i nierzadko różnią się prawomocne wyroki Sądów Apelacyjnych w podobnych sprawach. Rozbieżności wynikają nie tylko z wykładni pojęcia „państwa totalitarnego” i „służby” na rzecz takiego państwa. Nie likwiduje ich uchwała III UZP 1/20, zwłaszcza, że ustawodawca oparł regulację na zasadzie sprawiedliwości społecznej. Z drugiej zaś strony to właśnie ta zasada ma u podstaw równe traktowanie i równe prawa. Proceduralnie problem jest także złożony, gdyż Trybunał Konstytucyjny nie odpowiedział do tej pory na pytania prawne dotyczące kwestii zasadniczych. W takiej sytuacji uprawnione jest stanowisko, które przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, że ocena zgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy z ustawą zasadniczą w polskim porządku konstytucyjnym to domena Trybunału Konstytucyjnego. Przeprowadzana przez Sąd Najwyższy ocena zgodności przepisów ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją ma charakter subsydiarny. Sąd Najwyższy czyni to

wyjątkowo i przypadek opisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej do tej sytuacji nie należy.

W tej kwestii należy dodać, że państwo prawne ma realizować zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 ustawy zasadniczej). Taka sprawiedliwość jest zatem podstawą ustaw regulujących stosunki społeczne. Do niej odwołuje się projekt ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r. Zadaniem Sądu Najwyższego jest zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne (art. 1 pkt 1 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym). Z drugiej strony sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Obowiązuje zasada domniemania zgodności ustaw z Konstytucją, dlatego w kwestiach zasadniczych powinien wypowiedzieć się Trybunał Konstytucyjny (art. 188, art. 190 Konstytucji RP). Nie tylko dla jednolitości orzecznictwa, która składa się na równość w prawie, ale także ze względu na przyczynę nowej regulacji, która nie może być pomijana w stosowaniu prawa. Przyczyna ta jest konkretna, została wyrażona w uzasadnieniu projektu ustawy i w prosty sposób przeniesiona do ustawy. Inną kwestią jest ocena zasadności spornej normy. Jako że ustawodawca odwołał się do „sprawiedliwości społecznej”, to pierwszeństwo w aspekcie zgodności nowego prawa z ustawą zasadniczą należy do Trybunału Konstytucyjnego. Zwłaszcza, iż zajął już określone stanowisko w wyroku z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, w którym stwierdził, że art. 22a ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zgodny z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

b) Zarzut dotyczący niepodwyższenia emerytury o 15% podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą nie może być uwzględniony, gdyż przedmiotem decyzji pozwanego, objętej kontrolą w tej sprawie, nie był brak zastosowania art. 15 ust. 4 ustawy, dlatego kwestia ta nie była objęta przedmiotem sprawy (sporu), co potwierdza treść odwołania, apelacji i orzeczeń Sądów obu instancji. Ponadto nie bez znaczenia jest uchylenie na skutek skargi kasacyjnej pozwanego zaskarżonego wyroku w części dotyczącej ustalenia

wysokości renty inwalidzkiej i przekazanie w tym zakresie sprawy do ponownego rozpoznania (o czym niżej).

c) Nie jest też zasadny zarzut naruszenia art. 13 ust. 1 pkt 1c ustawy zaopatrzeniowej, gdyż okresy służby z art. 13b są wprowadzone okresami równorzędnymi, jednakże faktycznie są wyłączone z zakresu wysługi lat do ustalenia wymiaru świadczenia, gdyż ich wycena za każdy rok tej służby wynosi 0%. Poza tym – podobnie jak wyżej w odniesieniu do art. 15 ust. 4 ustawy – również art. 13 ust. 1 pkt 1c nie był przedmiotem sporu (decyzji), gdyż stosowanie tego przepisu zależy od niestosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy.

d) Nie jest zasadny zarzut nieuprawnionego włączenia okresu studiów w Wyższej Szkole Oficerskiej im. F. Dzierżyńskiego w Legionowie od 1 września 1987 r. do 16 maja 1990 r. do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa na podstawie art. 15c ust. 1 obecnej ustawy, gdyż sprawa zakończona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 7 czerwca 2013 r., sygn. III AUa 2534/12, nie jest tożsama z obecną sprawą wobec innej podstawy prawnej (art. 366 k.p.c.). W obecnej ustawie Szkoła ta została wprost wymieniona jako miejsce służby na rzecz totalitarnego państwa. Ta regulacja stanowiła samodzielną podstawę decyzji pozwanego, dlatego nie ma znaczenia to, że okres studiów był już weryfikowany na podstawie pierwszej ustawy. Potwierdza to orzecznictwo – por. wyrok Sądu Najwyższego z 12 września 2023 r., III USKP 52/23. W tej sprawie Sąd Okręgowy ustalił, iż skarżący naukę w Szkole w Legionowie rozpoczął po wstąpieniu do służby i w czasie nauki także pełnił służbę.

e) Konsekwentnie, nie jest zasadny zarzut materialny ostatni (1.8), gdyż zgodnie z wyrokiem powód ma prawo do emerytury policyjnej bez ograniczenia z art. 15c ust. 3, ale z ograniczeniem z art. 15c ust. 1 pkt 1, czyli ma emeryturę w wysokości 61,01% podstawy wymiaru.

2. Zarzuty procesowe skargi kasacyjnej nie były zasadne i nie miały wpływu na wynik sprawy (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) z następujących przyczyn.

Zarzut 2.1., gdyż Sąd drugiej instancji nie naruszył art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 477¹⁴ § 1 k.p.c., skoro ustalił i rozstrzygnął, że do ustalenia wysokości emerytury ma zastosowanie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Zarzut 2.2., naruszenie art. 232 k.p.c. miałoby znaczenie, gdyby mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, czyli na zastosowanie prawa materialnego, gdyż to prawo materialne decyduje o wyniku sprawy, albowiem określa jakie ustalenia i postępowanie dowodowe są konieczne w sprawie dla ustalenia stanu faktycznego i stosowania prawa materialnego. Służba na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b została ustalona w sprawie w sposób określony w ustawie, co było wystarczające do stosowania prawa materialnego. Inną kwestią jest samo prawo materialne, które jak wyżej zauważono nie zawęża tej służby tylko do zachowania deliktowego czy niegodziwego, jako że jest jeszcze punkt wyjścia, czyli w przekonaniu ustawodawcy, sprawiedliwość społeczna, która sama w sobie wymagała i uzasadnia obniżenia emerytury w sposób określony w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy.

Zarzut 2.3 nie jest zasadny, gdyż ustawa nie wymaga wykazania przez pozwanego w postępowaniu sądowym *„popętnienia przez funkcjonariusza konkretnych indywidualnych czynów skierowanych przeciwko powszechnie akceptowanym dla państwa demokratycznego wartościom”* (...).

Zarzut 2.4 nie jest zasadny, albowiem ustalenie, iż skarżący *„prowadził samodzielnie pracę operacyjną ...”* Sąd Apelacyjny dokonał na podstawie z dokumentu z akt osobowych. Natomiast żądanie skarżącego, iż Sąd powinien dopuścić dowód z uzupełniającego przesłuchania i wyjaśnić okoliczności „pracy operacyjnej” nie jest równoznaczne z zasadnym zarzutem naruszenia art. 299 k.p.c., albowiem przesłuchanie strony jest możliwe, jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub w ich braku pozostawały fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Nie można tego stwierdzić, jako że warunkiem zastosowania ustawy nie jest przypisanie funkcjonariuszowi popełnienia deliktu czy innej niegodziwości. Natomiast art. 374 k.p.c. byłby naruszony, gdyby skarżący wskazał istnienie przeszkody procesowej, wymienionej w tym przepisie, która nie pozwalałaby na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Zarzut 2.5 nie jest zasadny, gdyż Sąd w postępowaniu dowodowym (art. 382 k.p.c.) nie poprzestał na domniemaniu (art. 231 k.p.c.) wynikającym z informacji IPN.

II

1. Skarga kasacyjna pozwanego została uwzględniona tylko w części

dotyczącej renty inwalidzkiej. Sąd Apelacyjny przyjął założenie wysoce wątpliwe, które może być nieuprawnione, że art. 22a ustawy nie może być stosowany, gdy niezdolność do służby powstała w okresie służby w Policji, niezależnie od zbyt ogólnego stwierdzenia, iż *„Okoliczności sprawy wskazują, że niezdolność do pracy według III grupy inwalidzkiej powstała w okresie długoletniej służby w Policji, a nie w SB”*. Podobnie zbyt zdawkowe jest drugie zdanie, że *„Obniżenie renty, nawiązujące do tej ostatniej, wydaje się bezprzedmiotowe i sprzeczne z powołanymi wyżej zasadami konstytucyjnymi demokratycznego państwa prawne”*.

Analizując akta rentowe można by przyjąć, że niezdolność do pracy powstała po 1990 r., jednak takie ustalenie nie byłoby wystarczające do uwzględnienia odwołania powoda w tej części, gdyż art. 22a ustawy obejmuje podmiotowo wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b) i nie wyłącza z tego kręgu funkcjonariuszy, u których niezdolność do pracy powstała dopiero w okresie służby w Policji. Taki wniosek wynika z uzasadnienia projektu do ustawy i z literalnej wykładni art. 22a. Pozwala to na stwierdzenie, że cel ustawy realizować ma zmniejszenie obu świadczeń, czyli nie tylko emerytury, ale także równolegle renty inwalidzkiej, przy czym również do renty inwalidzkiej ma obowiązywać ograniczenie podobne do tego z art. 15c ust. 3, czyli z art. 22a ust. 3 ustawy.

Sąd Najwyższy postanowieniem z 17 stycznia 2024 r., w sprawie I USKP 103/23, przedstawił Trybunałowi pytanie prawne: czy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280) jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej.

Z tych względów rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego w części dotyczącej renty inwalidzkiej jest co najmniej przedwczesne i dlatego w tej części zostało uchylone a sprawę przekazano do ponownego rozpoznania.

5. Dalej idąca skarga kasacyjna pozwanego nie jest zasadna, gdyż

inaczej przedstawia się ocena zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy w sprawie skarżącego.

W ocenie obecnego składu uprawnione są wykładnia i stosowanie art. 15c ust. 3 ustawy, które Sąd Najwyższy przyjął w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, a co potwierdzają kolejne wyroki z 6 grudnia 2023 r. w sprawach III USKP 24/23 i III USKP 85/23 oraz z 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23.

Stanowisko to nie jest niezgodne z pytaniem prawnym Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2024 r. (I USKP 104/23) do Trybunału Konstytucyjnego.

Ocena zgodności ustawy z Konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego.

Zasadnicze zatem kwestie materialne i procesowe wynikają z potrzeby oceny konstytucyjności spornej regulacji, w której Sąd Najwyższy nie powinien ostatecznie zastępować Trybunału Konstytucyjnego, nie tylko ze względów ustrojowych, ale także dlatego, że wyrok Trybunału stanowi samodzielną podstawę wznowienia postępowania w sprawie prawomocnie zakończonej (art. 401¹ k.p.c.).

Jednak dotychczasowa sytuacja braku odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/18 na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie - którą może odwrócić wskazane pytanie prawne Sądu Najwyższego - nie zwalnia Sądu Najwyższego z zapewnienia ubezpieczonym prawa do sądu, a więc także prawa do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), co uzasadnia samodzielną ocenę zgodności ustawy zwykłej z ustawą zasadniczą, dla ustalenia właściwej normy prawnej w spornych kwestiach.

Za zasadne należy zatem uznać tezy wynikające z wyroku Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, a w szczególności stwierdzenie, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej ubezpieczonego funkcjonariusza.

Podobnie tezę wynikającą z wyroku z 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23, że obniżenie świadczenia do poziomu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r., nie można bez stosownego uzasadnienia w konkretnej sprawie zrównywać z realizowaniem w tym okresie służby „na rzecz totalitarnego państwa”. Limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej

emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” nie będzie miał żadnego znaczenia.

Wskazuje się na „ślepe” „równanie w dół” na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy, bowiem karze finansowo tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a swój staż emerytalny wypracowali po "upadku" tego reżimu. Ponadto, funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych (II USKP 40/23).

Wskazuje się także na kwestie fundamentalne, bowiem jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii "prawa do własności", co wydaje się uzasadnione, to efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (III USK 45/23).

Kierując się powyższymi motywami orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c., art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).

O kosztach orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c., zważając na wynik rozstrzygnięcia w postępowaniu kasacyjnym i dalszy bieg sprawy w części dotyczącej renty inwalidzkiej.

[SOP]

[a.ł.]