



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Piotr Prusinowski (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania M. R.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji
o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 6 lutego 2025 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 10 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 240/22,

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

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 29 maja 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako organ emerytalny), działając na podstawie art. 15c w związku 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji z dnia 10 kwietnia 2017 r., ponownie ustalił wysokość należnej M. R. emerytury policyjnej, stwierdzając, że od dnia 1 października 2017 r. miesięczna wysokość tego świadczenia wynosi 1.188,15 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 3.327,87 zł.

Decyzją z dnia 29 maja 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, działając na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji z dnia 10 kwietnia 2017 r., ponownie ustalił wysokość należnej M. R. policyjnej renty inwalidzkiej, stwierdzając, że od dnia 1 października 2017 r. miesięczna wysokość tego świadczenia wynosi 472,32 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru renty to 3.333,21 zł.

M. R. wniosła odwołania od powyższych decyzji.

Wyrokiem z dnia 22 lutego 2022 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie zmienił zaskarżone decyzje w ten sposób, że przyznał M. R. prawo do ustalenia wysokości emerytury z pominięciem art. 15c ust. 1, 2, 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ustalenia policyjnej renty inwalidzkiej z pominięciem art. 22 a ust. 1, 2, 3 tej ustawy - poczynając od 1 października 2017 r., a nadto zasądził od organu emerytalnego na rzecz odwołującej się kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że M. R. została z dniem 1 sierpnia 1981 r. przyjęta do służby w Milicji Obywatelskiej i mianowana funkcjonariuszem w okresie

służby przygotowawczej na stanowisko telefonistki Sekcji I Wydziału Łączności Komendy Wojewódzkiej MO w S.. Z dniem 1 sierpnia 1984 r. mianowano ją funkcjonariuszem stałym. Bezpośrednio po transformacji ustrojowej, od dnia 1 sierpnia 1990 r. odwołująca się pełniła służbę jako policjantka Wydziału Łączności Komendy Wojewódzkiej Policji w S.. Nadal wykonywała czynności związane z techniczną obsługą centrali telefonicznej i telegraficznej. Z dniem 20 lipca 2004 r. ubezpieczona została zwolniona ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.).

W całym okresie służby M. R. nie była karana dyscyplinarnie, cieszyła się bardzo dobrą opinią przełożonych, którzy doceniali jej rzetelność, znajomość przepisów i procedur oraz uprzejmość w stosunku do abonentów. Odwołująca się była nagradzana premiami, awansowała na wyższe stanowiska. Ubezpieczona nie zwalczała opozycji, związków zawodowych, kościołów, związków wyznaniowych, nie naruszała praw i wolności człowieka.

Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione, podnosząc, że żadna ze stron nie kwestionowała wynikającego z dokumentów przebiegu służby M. R. i mimo stosownego zobowiązania organ emerytalny nie wskazał, jakie indywidualne czyny ubezpieczonej świadczą o tym, że pełniła ona służbę na rzecz totalitarnego państwa ani by angażowała się w charakterystyczne dla tego państwa zadania i funkcje, a w szczególności, by dopuszczała się naruszania podstawowych praw i wolności człowieka. Pozwany organ nie zakwestionował także przedstawianej przez odwołującą się w pismach procesowych oraz w zeznaniach relacji o wykonywanych obowiązkach służbowych. W ocenie Sądu pierwszej instancji, w zgromadzonym materiale brak jest dowodów na to, aby M. R. w okresie od 1 stycznia 1984 r. do 31 lipca 1990 r., pełniąc służbę w Wydziale Łączności Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w S., naruszała prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę, którą to działalność w swym literalnym brzmieniu zakłada ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w stosunku do każdego pełniącego służbę w jednostkach i formacjach wskazanych w art. 13b tej ustawy, przez uznanie jej za wykonywanie służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd *meriti* podkreślił, że w świetle zeznań

ubezpieczonej oraz dokumentacji zawartej w aktach sprawy i w aktach personalnych odwołującej się nie można uznać, iż pełniona przez nią w spornym okresie służba w Wydziale Łączności Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej odznaczała się cechami warunkującymi zastosowanie art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej. Nie wykazano w toku procesu, że indywidualne czyny ubezpieczonej naruszały prawa i wolności człowieka, że zwalczała ona demokratyczną opozycję, związki zawodowe, stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe, łamała prawo do wolności słowa i zgromadzeń, gwałciła prawo do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli (a tak właśnie definiuje się działalność na rzecz totalitarnego państwa).

Sąd Okręgowy ustalił, że odwołująca się pełniąc służbę w Wydziale Łączności Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej, zajmowała się obsługą połączeń na łącznicach telefonicznej (realizowaniem połączeń na łącznicy rządowej i wewnętrznej) oraz telegraficznej. W opiniach służbowych podkreślano jej dobrą znajomością instrukcji telefonistki oraz zarządzeń dotyczących pracy w sieci telefonicznej i telegraficznej. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, powyższe ustalenia wskazują, że praca ubezpieczonej nie była bezpośrednio ukierunkowana na realizowanie typowych dla państwa totalitarnego zadań. Nadto, w spornym okresie służby odwołująca się wykonywała te same zadania, które powierzono jej jako funkcjonariuszowi Policji w sierpniu 1990 r. Organ emerytalny bezpodstawnie uznał więc sporny okres służby odwołującej się za okres służby na rzecz totalitarnego państwa.

Na skutek apelacji organu emerytalnego, Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyrokiem z dnia 10 listopada 2022 r. zmienił zaskarżone orzeczenie w ten sposób, że oddalił odwołania i zasądził od M. R. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Na podstawie akt personalnych ubezpieczonej przedstawionych przez Instytut Pamięci Narodowej oraz jej akt osobowych udostępnionych przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w S. Sąd drugiej instancji dodatkowo ustalił, że odwołująca się rozpoczęła służbę w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w .na swój wniosek z dnia 7 lipca 1981 r. W ankiecie osobowej wypełnionej razem z

wnioskiem, ubezpieczona zaznaczyła, że jej matka i ciotka są pracownikami KWMO w S. To matka poleciła/skierowała ją do MSW i mogła udzielić referencji, a była ona także telefonistką w tej Komendzie. Jak wynika z wniosku personalnego z dnia 28 kwietnia 1987 r., „Sierż. M. R. z obowiązków służbowych wywiązuje się bardzo dobrze. Połączenia telefoniczne na łącznicy rządowej i wewnętrznej realizuje szybko i poprawnie. Wykazuje się dobrą znajomością instrukcji telefonistki i zarządzeń dotyczących pracy sieci łączności telefonicznej i telegraficznej. W stosunku do abonentów uprzejma i grzeczna. W przypadkach koniecznych zastępstw obsługuje również łącznicę telegraficzną. Zaangażowana w pracy społeczno-politycznej. Aktywnie uczestniczy w adaptacji społeczno-zawodowej nowo przyjętych telefonistek. Kandydat PZPR”. Zarówno ten wniosek, jak i wniosek personalny z dnia 29 lipca 1988 r. zostały zatwierdzone przez Zastępcę Szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych ds. Służby Bezpieczeństwa. Ubezpieczona korzystała od lutego 1989 r. z bezzwrotnej pomocy pieniężnej WUSW w S. dla młodych małżeństw w postaci spłaty części każdej raty kredytu bezgotówkowego zaciągniętego w Powszechnej Kasie Oszczędności w S..

Sąd Apelacyjny nie zgodził się z twierdzeniem Sądu pierwszej instancji, że odwołująca się będąc już funkcjonariuszem Policji po 1990 r., realizowała dokładnie takie same czynności jak te, które powierzono jej, gdy była funkcjonariuszem podległym Wojewódzkiemu Urzędowi Spraw Wewnętrznych - ówczesnej służbie bezpieczeństwa. Nie można bowiem zapominać, że formacja ta (odmiennie niż obecna Policja) nie służyła zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom, lecz była swoistą policją polityczną, której celem było właśnie zwalczanie nieakceptowanych przez władzę totalitarną poglądów, zwalczanie opozycji, niezależnych związków zawodowych i wyznaniowych. Ponadto w odpowiedzi na stwierdzenie Sądu Okręgowego, że służba odwołującej się w spornym okresie nie była pełniona w organach bezpośrednio naruszających zasady państwa demokratycznego, należy wskazać, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Zatem czyny poszczególnych funkcjonariuszy, z pozoru nieszkodliwe i nieistotne, tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się naruszania zwykłych wolności i swobód obywatelskich a także działań powodujących utratę zdrowia czy życia. Z tych też powodów ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych

funkcjonariuszy jest niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny. W sytuacji, gdy dokumenty organów bezpieczeństwa państwa były niszczone na masową skalę oraz zważywszy na to, że nie wszystkie przestępcze działania znalazły odzwierciedlenie w dokumentach organów, ustalanie indywidualnych przewinień funkcjonariuszy na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej jest praktycznie niemożliwe.

W ocenie Sądu drugiej instancji, przepisy art. 15c i art. 22a w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej są jasne w swej treści, a ich wykładnia językowa 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 i formacji, łącznie z tymi, w których zatrudniona była odwołująca się.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, w świetle zebranego materiału dowodowego niezgodny z prawdą jest podnoszony przez ubezpieczoną argument, że ona osobiście nie przyczyniła się w żaden sposób do naruszania praw człowieka. Działania organów bezpieczeństwa państwa miały bowiem charakter systemowy. W konsekwencji tego, już samo zgłoszenie gotowości do służby w tym aparacie, często motywowane uzyskaniem korzyści materialnych i przywilejów (na przykład mieszkaniowych, jak w przypadku odwołującej się), musiało wiązać się ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego. Sam ten fakt, niezależnie od oceny indywidualnego zaangażowania w konkretną działalność represyjną, usprawiedliwiał uznanie aktywności służbowej ubezpieczonej za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Co też istotne, ustalanie indywidualnych przewinień na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej jest wysoce utrudnione ze względu na to, że dokumenty organów bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza na przełomie lat 1989-1990, były niszczone na masową skalę i nie wszystkie działania przestępcze znalazły w nich odzwierciedlenie.

Nie jest prawdą, że każdy, kogo aktywność zawodowa przypadała na lata PRL, może być uznany za działającego na rzecz totalitarnego państwa. Nie każda bowiem z osób wówczas pracujących starała się o przyjęcie do konkretnych służb

mundurowych. Nie można w tym miejscu zapominać, że ubezpieczona po ukończeniu szkoły mogła kontynuować naukę lub podjąć pracę, która nie była uznawana za wspierającą kontrolę państwa komunistycznego nad jego obywatelami. Zamiast uczestniczyć w totalitarnym reżimie, odwołując się mogła także podjąć walkę o jego szybsze obalenie, co niewątpliwie przyspieszyłoby demokratyczne przemiany, których pozytywne skutki są obecnie odczuwalne dla ogółu obywateli, w tym - co należy zauważyć - również dla byłych funkcjonariuszy reżimu komunistycznego. Mogła również (nie chcąc lub nie mogąc konfrontować się z ówczesnym systemem) wykonywać pracę zgodną z poziomem swoich kwalifikacji lub pozyskując nowe kwalifikacje.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że zastosowanie znowelizowanych przepisów ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do pozbawienia byłych funkcjonariuszy prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w ogóle (jak w przypadku funkcjonariuszy, którym udowodniono przestępstwo), a jedynie do zmniejszenia ich do określonego pułapu, w niniejszym przypadku - średniego świadczenia emerytalnego otrzymywanego w Polsce. Powołane przepisy doprowadziły zatem jedynie do limitowania wysokości tych świadczeń do poziomu świadczeń pobieranych przez większość osób wykonujących przed 1990 r. pracę w ramach powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego, tj. poza systemem dotyczącym służb mundurowych. Ustawa wprowadziła bowiem zasadę, że obniżona emerytura policyjna nie może być wyższa niż średnia kwota emerytury przysługującej z tytułu opłacania składek w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego (art. 15c ust. 3 ustawy).

W ocenie Sądu drugiej instancji, służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej, w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do dalszego utrzymywania lub korzystania z przywilejów uzyskanych z nielegalnej, niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia podstawowych, bo przyrodzonych naturze ludzkiej, standardów prawnych i obywatelskich demokratycznego państwa prawnego, tj. przywilejów z tytułu służby w organach, które w istocie rzeczy były strukturami bezpieczeństwa państwa totalitarnego, przeznaczonymi do zwalczania ruchów niepodległościowo-wolnościowych i demokratycznych dążeń oraz aspiracji do odzyskania lub

przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich. Odpowiada to nie tylko konstytucyjnym zasadom urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej, ale realizuje ustawodawczy i jurysdykcyjny obowiązek zapewnienia reguł elementarnej przyzwoitości, które wymagają, aby przywileje zaopatrzeniowe sprawców lub uczestników systemu zniewolenia i stosowania totalitarnych represji politycznych, uzyskane w okresie funkcjonowania państwa komunistycznego w Polsce i z takiego nielegalnego, niegodnego lub niegodziwego tytułu, nie odbiegały znacząco od standardów świadczeń emerytalno-rentowych wynikających z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

Trudno mówić o pokrzywdzeniu funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, jeżeli wysokość ich emerytur nadal pozostaje wyższa od większości emerytur wypłacanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nie bez znaczenia jest również to, że wiele z tych osób od lat pobierało uprzywilejowane świadczenia, co uznano obecnie za niesłuszne, nie nakładając przy tym obowiązku zwrotu bądź kompensaty wypłaconych wcześniej świadczeń.

M. R. wniosła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, zaskarżając orzeczenie w całości i opierając skargę na podstawach naruszenia prawa materialnego oraz przepisów postępowania mającego istotny wpływ na wynik sprawy: 1) art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez błędną wykładnię sprowadzającą się do przyjęcia przez Sąd drugiej instancji, że o „służbie na rzecz totalitarnego państwa” świadczy obecność byłego funkcjonariusza w którejkolwiek z formacji lub jednostek opisanych w tym przepisie, bowiem ustawa zaopatrzeniowa zawiera definicję legalną, z której wynika jednoznacznie, iż okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby”; samo formalne nawiązanie stosunku służbowego w jednostkach i formacjach opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej stanowi „służbę w państwowej przemocy politycznej”; 2) art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez niewłaściwe zastosowanie w przypadku, gdy w każdym demokratycznym państwie była prowadzona działalność analogiczna do tej prowadzonej przez odwołującą się; 3) art. 15c ust. 1-3 w związku z art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez niewłaściwe

zastosowanie sprowadzające się do zastosowania względem skarżącej elementów odpowiedzialności represyjnej, przekraczającej ramy dopuszczalnej ingerencji w nabyte przez nią prawa majątkowe (emerytalne i rentowe) bez zagwarantowania realnego prawa odwołującej się do obrony oraz przyjęcie *de iure* jedynej możliwości zwolnienia się z odpowiedzialności byłego funkcjonariusza formacji i jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej wyłącznie na drodze postępowania administracyjne w trybie stosowanego wyjątkowo art. 8a ust. 1 tej ustawy; 4) art. 177 w związku z art. 178 ust. 1 w związku z art. 193 w związku z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do braku bezpośredniego zastosowania norm konstytucyjnych w przypadku oczywistej niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów ustawy zaopatrzeniowej, będących podstawą decyzji o obniżeniu emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej (w szczególności: art. 15c ust. 1-3, art. 22a ust. 1-3, art. 13 b. ust. 1 tej ustawy) wskutek błędnego przyjęcia, że sąd powszechny nie ma uprawnienia do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy, zwłaszcza iż aktualnie przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygnaturą P 4/18 toczy się sprawa dotycząca zgodności z Konstytucją RP negowanych przepisów ustawy zaopatrzeniowej; 5) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez niewłaściwe zastosowanie, polegające na naruszeniu zasad demokratycznego państwa prawa; 6) art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do pozbawienia odwołującej się świadczenia emerytalnego i rentowego za służbę do dnia 31 lipca 1990 r. na skutek wprowadzenia przelicznika 0% podstawy wymiaru emerytury (oraz obniżenia świadczenia rentowego o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby przed dniem 31 lipca 1990 r.) oraz obniżenie świadczenia emerytalnego i rentowego odwołującej się za służbę po dniu 31 lipca 1990 r. do poziomu przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS oraz przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS; 7) art. 30, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do

pozbawienia skarżącej nabytych praw emerytalnych i rentowych mimo, że prawa te zostały zagwarantowane przez Państwo Polskie w pełnej wysokości w porównaniu z innymi funkcjonariuszami służb mundurowych, wobec których nie znajduje zastosowania art. 15c ust. 1-3 oraz art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej, która sama w sobie nie stanowi i nie stanowiła czynu zabronionego, tymczasem dla takiego rozróżnienia nie można uznać za uzasadnione kryterium uprzedniej służby w formacjach i jednostkach opisanych w art. 13b ust. 1 tej ustawy, w szczególności co do służby pełnionej po dniu 31 lipca 1990 r., które obiektywnie nie może być uznane za jakiegokolwiek element „niesłusznego uprzywilejowania” odwołującej się; 8) art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przez niewłaściwe zastosowanie prowadzące się do stosowania represji wobec odwołującej się z uwagi na jej przynależność do indywidualnie oznaczonej grupy byłych funkcjonariuszy formacji lub jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez pozbawienie świadczenia emerytalnego i rentowego za okres przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz drastyczne obniżenie uzyskanego świadczenia emerytalnego i rentowego wysłużonego po 31 lipca 1990 r. na zasadach równych z innymi funkcjonariuszami służb mundurowych; 9) art. 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przez niewłaściwe zastosowanie prowadzące się do dyskryminacji skarżącej w prawie do uzyskania świadczenia emerytalnego i rentowego za służbę po dniu 31 lipca 1990 r. w stosunku do innych funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy po raz pierwszy rozpoczęli służbę po dniu 12 września 1989 r., ograniczając świadczenie na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do wysokości przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS oraz na podstawie art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do wysokości przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS; 10) art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przez niewłaściwe zastosowanie prowadzące się do naruszenia zasady równości wobec prawa oraz zasady ochrony praw nabytych odwołującej się; 11) art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, przez niewłaściwe zastosowanie prowadzące się do naruszenia praw i wolności odwołującej się gwarantowanych prawem Unii Europejskiej, w

szczegółności w Karcie Praw Podstawowych UE, a w konsekwencji naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 1, art. 6, art. 7, 21 ust. 1, art. 34 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przez naruszenie nabytych praw emerytalnych i rentowych o charakterze majątkowych; 12) art. 233 §1 w związku z art. 244 § 1 w związku z art. 227 k.p.c.; 13) w konsekwencji powyższych naruszeń prawa procesowego oraz prawa materialnego doszło do naruszenia przepisu postępowania, mającego istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 386 § 4 k.p.c., przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do nierozpoznania istoty sprawy przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie.

Mając na względzie powyższe, skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i jego zmianę przez orzeczenie co do istoty sprawy i oddalenie apelacji organu emerytalnego w całości oraz zasądzenie na rzecz odwołującej się zwrotu kosztów procesu; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Szczecinie, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ emerytalny wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od odwołującej się zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest zasadna.

Analizę prawidłowości zaskarżonego wyroku wypada rozpocząć od podkreślenia, że sprawy dotyczące zmiany wysokości świadczeń emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy służb mundurowych były przedmiotem licznych postępowań przed Sądem Najwyższym. Aktualnie dorobek orzecniczy Sądu Najwyższego jest znacznie szerszy niż sama uchwała powiększonego składu z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), w której przyjęto, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) - w rozwinięciu powołanej uchwały składu siedmiu sędziów - uznano, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie w oparciu o informację Instytutu Pamięci Narodowej (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz powinno być ocenione na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy jest spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w tym przepisie służb. Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury (renty) policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury/renty policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. Informacja o przebiegu służby jest wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody.

W utrwalonym już orzecznictwie Sądu Najwyższego zauważa się, że w ujęciu „instytucjonalnym” samo pełnienie służby w określonej jednostce może jednak wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do

naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453). Podkreśla się, że „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka” jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”. Wyjaśniono, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W trakcie dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej kwalifikacji służby nie jest wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i nie prowadził sam działalności operacyjnej. Trzeba bowiem to ustalenie skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka. Taki sam pogląd wyrażony został w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 26) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400). 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 k.c. 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 z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

Odnosząc powyższe uwagi do okoliczności analizowanego przypadku, nie sposób pominąć, że chociaż M. R. podjęła służbę w Sekcji I Wydziału Łączności Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w Szczecinie w dniu 1 sierpnia 1981 r. jako funkcjonariusz w okresie służby przygotowawczej na stanowisko telefonistki a od dnia 1 sierpnia 1994 r. jako funkcjonariusz stały, to jednak okres służby w tej

formacji nie był przeważający w relacji do całego stażu służby mundurowej, którą odwołująca się zakończyła zwolnieniem z dniem 20 lipca 2004 r. Nie można też abstrahować od obowiązków, jakie skarżąca wykonywała na stanowisku telefonistki w spornym okresie wyszczególnionym w informacji Instytutu Pamięci Narodowej, lecz należy ocenić je w kontekście prezentowanej w judykaturze wykładni pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa.

Wypada w tym miejscu nawiązać do kasacyjnych zarzutów sprzeczności unormowań ustawy o zabezpieczeniu społecznym funkcjonariuszy z przepisami Konstytucji RP.

Warto zauważyć, że w wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), Sąd Najwyższy stwierdził (między innymi), że jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny) z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP wskazanych przepisów ustawy. W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) Sąd Najwyższy dopuścił możliwość stosowania przez sądy rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w przypadku bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, co ma miejsce w odniesieniu do przepisów ustawy zaopatrzeniowej, a dotyczy w szczególności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tej ustawy. Ostatecznie Sąd Najwyższy podzielił wskazanie wyrażone w przywołanym już wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, zgodnie z którym, jeśli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną, a w sprawie nie wypowiadał się dotąd Trybunał Konstytucyjny i nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie orzeczenia Trybunału, wówczas sąd ten dysponuje kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia. Konkluzja ta sformułowana została w celu poszukiwania remedium w związku z zakłóceniem działalności Trybunału Konstytucyjnego, odnosi się więc przede wszystkim do sytuacji o charakterze nadzwyczajnym. Ponadto, sądy powinny

traktować odmowę zastosowania przepisu jako środek ostateczny i - na tyle, na ile jest to intelektualnie dopuszczalne - dokonywać prokonstytucyjnej wykładni ustaw (zob. również uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25).

Kierując się powyższymi wskazaniem, Sąd Najwyższy we wspomnianym wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, wyznaczył dalszy kierunek i kolejność rozważań, uznając, że po pierwsze, niezbędne jest przesądzenie, czy istnieją podstawy do odmowy zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (obniżenia emerytury policyjnej do średniej emerytury z systemu powszechnego) i po drugie, niezależnie, w tym samym zakresie konieczna jest analiza art. 15c ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

Zdaniem Sądu Najwyższego, odniesienie się do pierwszego zagadnienia nie jest możliwe bez podkreślenia istoty „gilotyny” umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Paradoksalnie jest ona wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Staje się to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę, że rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r. Wynika to z tego, że wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego redukować. W rezultacie, omawiany przepis godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprowadzie przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Sąd Najwyższy powziął poważne wątpliwości, czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej”. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru, co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2

Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, o jakim mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

W ocenie Sądu Najwyższego, zaprezentowane okoliczności samoistnie przemawiają za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Najwyższy dostrzegł jednak dalej idący defekt tej regulacji, który godzi w fundament, na jakim zbudowano porządek konstytucyjny. Nawet pobieżna analiza badanego przekazu normatywnego zmusza do uwypuklenia przypadkowości i nieproporcjonalności skutku wpisanego w art. 15c ust. 3 ustawy. Efekt ten jest widoczny przy zastosowaniu spojrzenia systemowego. Zgodnie z art. 15 ustawy zaopatrzeniowej, wysokość emerytury policyjnej uzależniono od ilości lat aktywności zawodowej, w tym pełnienia służby. Według założeń ustawy nowelizującej wzorzec ten został zmodyfikowany (zastąpiony) w stosunku do „osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Charakterystyczne jest przy tym, że art. 15 ust. 1 ustawy nazywa beneficjentów „funkcjonariuszami”, zaś art. 15c ust. 1 ustawy mówi o uprawnionych do emerytury *per* „osoba”. Nie jest to przypadek, w ten sposób ustawodawca sygnalizuje negatywną ocenę adresatów normy prawnej. Poza słownymi sygnałami, zasadnicze znaczenie ma obniżenie świadczenia do „kwoty przeciętnej emerytury” z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Regulację tę należy odczytywać w konfrontacji z mechanizmem obliczenia świadczenia omówionym w art. 15c ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy. Przekaz jest klarowny. Po pierwsze, polega na uznaniu, że przypisanie danej osobie cechy „deprecjonującej” (pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa), niemającej związku z przyjętym w ustawie modelem obliczania wysokości emerytur policyjnych, wyłącza ją z dotychczas ustalonego wzorca służącego ustaleniu wysokości świadczenia. Po drugie, wprowadzie sposób obliczenia emerytury z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej nawiązuje

metodologicznie do mechanizmu przyjętego w art. 15 ustawy (adresowanego dla funkcjonariuszy, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.), jednak podlega on istotnej defragmentacji przez rozwiązanie przyjęte w art. 15c ust. 3 ustawy. Po trzecie, oczywiste jest, że limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia. Po czwarte, zastosowane w omawianym przepisie „równanie w dół” ma charakter „ślepy”. Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po 31 lipca 1990 r. Rygoryzm i nieadekwatność tego rozwiązania dostrzegł, jak się wydaje, również ustawodawca, wprowadzając w art. 13c ustawy zastrzeżenie, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa nie uznaje się służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. Po piąte, jasne jest, że art. 15c ust. 3 ustawy ma właściwości represywne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, przy czym najbardziej pokrzywdzonymi są ci, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu. Po szóste, konsekwencja z art. 15c ust. 3 ustawy powiązana została z czynnikiem występującym przed dniem 1 sierpnia 1990 r., jednak oddziałuje ona na sposób postrzegania okresów służby przypadających od tej daty. Po siódme, omawiany mechanizm sprawia, że funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa.

Przedstawione właściwości obrazują normatywną niedorzeczność konstrukcji wprowadzonej do art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i prowadzą do jedynych możliwych konkluzji. Redukcja z art. 15c ust. 3 ustawy, po pierwsze, oderwana jest całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), czyli wzorca, który jest fundamentem „demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Po drugie, logika tego przepisu prowadzi wręcz do skutku odwrotnego względem zamierzonego. Osoba w mniejszym stopniu dotknięta „cechą piętnującą” (pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa), bo krócej służąca przed 1 sierpnia 1990 r., jest dotkliwiej sankcjonowania niż osoba

posiadająca dłuższy staż służby do 31 lipca 1990 r. Po trzecie, przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości. Polega ono na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją. W polskiej kulturze prawnej „sprawiedliwość społeczna”, na którą powołuje się Prawodawca konstytucyjny w art. 2 Konstytucji, zabarwiona jest spojrzeniem miłosierdzia, głęboko zakorzenionego w religii wyznawanej przez większość Polaków. Tak rozumiana „sprawiedliwość społeczna”, będąca celem i spoiwem funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, nie szuka „tępego” i „ślepego” odwetu na „winowajcach”, koncentruje natomiast uwagę na adekwatnym i proporcjonalnym wyrównaniu „krzywd”, mając na uwadze potrzebę stabilizowania postaw, odczuć i zachowań poszczególnych grup społecznych.

Sumą tego wyводу jest sformułowana w uzasadnieniu powołanego wyroku konkluzja, że służą „dobru Trzeciej Rzeczypospolitej”, a tym samym są „źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna” (patrz: Preambuła Konstytucji RP), tylko takie normy prawne, które znajdują odwzorowanie w cesze proporcjonalności i adekwatności oraz mają stabilizować relacje społeczne, bo tylko takie normy „urzeczywistniają zasady sprawiedliwości społecznej”, a tym samym mieszczą się w formule ustrojowej „demokratycznego państwa prawa”. Mając na uwadze przedstawione wzorce konstytucyjne, dla każdego, kto w sposób obiektywny postrzega rzeczywistość, jest pewne, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP.

W ocenie Sądu Najwyższego, drugie z wyznaczonych zagadnień nie jest już tak oczywiste. Pytanie brzmi, czy zgodne z Konstytucją RP jest rozwiązanie z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej polegające na przyjęciu do wyliczenia emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (o której mowa w art. 13b ustawy) „0% podstawy wymiaru”. Tytułem wstępnych uwag Sąd Najwyższy wyraził opinię, że przedstawione rozwiązanie jest radykalne i nieefektywne funkcjonalnie. Pierwsza właściwość wiąże się ze skutkiem takiego „wyzerowania” lat służby. Zgodnie z tym zamysłem każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jak „powietrze”, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury – gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy

zaopatrzeniowej. Mimo występowania tej zależności, trzeba dostrzec, że w przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, „wyzerowanie lat służby” godzi w sposób wprost proporcjonalny w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Zatem, dolegliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna – w niewielkim stopniu dotyka osoby, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, omawiane rozwiązanie, jakkolwiek radykalne („okrutne”), to jednak przez swoją proporcjonalność wpisuje się w cel promowany przez aktualnego ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r.

Pozostając przy ocenie konstytucyjności rozwiązania z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, Sąd Najwyższy rozważył jeszcze jeden czynnik wynikający z wprowadzenia rozwiązania „zerowania” lat służby. Chodzi o jego „nieefektywność funkcjonalną” - wiążącą się z upływem czasu. U podstaw ustawy nowelizującej leży założenie, że okres „komuny” powinien doczekać się rozliczenia. To swoiste „stawanie w prawdzie” wiąże się z przeświadczeniem, że niemoralna jest sytuacja, w której „oprawcy”, czyli ci, którzy czynnie i systemowo wspierali oraz budowali totalitarne państwo, nie powinni znajdować się w lepszej sytuacji niż ich „ofiary”, czyli ci, którzy, często z poświęceniem zdrowia, wolności, kariery, pracy i innych dóbr, dążyli do wyzwolenia naszej Ojczyzny i wprowadzenia rządów prawa. O ile zamysł ten jest z założenia słuszny i racjonalny, a w rezultacie zasługujący na normatywne urzeczywistnienie, o tyle jego realizowanie po 30 latach od pierwszych wolnych wyborów, gdy wielu funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa zostało pozytywnie zweryfikowanych oraz przez wiele lat służyło i budowało wolną Polskę, jest wysoce dyskusyjne. Z pozycji efektywności prawa można mieć bowiem wątpliwości, czy tak drastyczna regulacja prawna rzeczywiście rozwiązuje problem społeczny, jakim jest potrzeba „zadośćuczynienia krzywdom”. Można rozważać, czy po trzydziestu latach zapotrzebowanie społeczne na tego rodzaju rozliczenia jest „palące” czy też znikome.

Mimo zaprezentowanych krytycznych uwag, Sąd Najwyższy skonstatował jednak, że rygoryzm wprowadzonych rozwiązań normatywnych, a także ich nieefektywność funkcjonalna, nie stanowią wystarczających racji przemawiających za uznaniem oczywistej niezgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP. To, że ustawodawca posługuje się drakońskimi mechanizmami („wyzerowuje” lata służby na rzecz totalitarnego państwa), a jego działania prowadzą do fermentu, a nie stabilizowania relacji społecznych, samoistnie nie świadczy o konflikcie z wzorcem demokratycznego państwa prawa i urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej. Tam, gdzie ścierają się przeciwstawne wartości, chronione w państwie prawa – tam dokonywanie zdecydowanego wyboru jednej z nich, kosztem drugiej, nie jest co do zasady działaniem sprzecznym z Konstytucją. Porządek konstytucyjny zakłada bowiem pewną autonomię decyzyjną siły politycznej, która dostała od społeczeństwa mandat do sprawowania władzy. W rezultacie, krytyczna ocena Sądu Najwyższego w zakresie rozwiązania przewidzianego w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające dla uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP. Trzeba przy tym dodać, że przeprowadzana przez Sąd Najwyższy ocena zgodności przepisów ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją ma charakter subsydiarny. Znajduje uzasadnienie wyłącznie w bezczynności Trybunału Konstytucyjnego. Znaczy to tyle, że tylko oczywista niekonstytucyjność jest nośna. Przypadek opisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej do tej grupy jednak nie należy.

Odnosząc powyższe rozważania do realiów niniejszej sprawy, wypada pokreślić, że pełniona przez odwołującą się służba w Wydziale Łączności Komendy Wojewódzkiej MO w spornym okresie od 1 stycznia 1984 r. do 31 lipca 1990 r. została objęta zakresem zastosowania art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Istnieje zatem domniemanie faktyczne (wynikające z informacji IPN o przebiegu służby), że służba w tej jednostce była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Na skarżącej spoczywa zaś ciężar dowodu, że służba ta nie spełniała kryteriów służby na rzecz totalitarnego państwa także w ujęciu instytucjonalnym, a więc przy uwzględnieniu tego, czym zajmowała się zatrudniająca ją jednostka i jakie znaczenie miała służba odwołującej się w działalności tej jednostki. W razie niesprostania skarżącej temu ciężarowi dowodowemu, wspomniany okres od 1

stycznia 1984 r. do 31 lipca 1990 r. musiałby zostać zakwalifikowany w myśl art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a więc przy obliczaniu wysokości emerytury odwołującej się należałoby przyjąć 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa.

Natomiast jeśli chodzi o okres po dniu 31 lipca 1990 r., czyli okres służby skarżącej na analogicznym stanowisku w Policji, trzeba zauważyć, że chociaż wypracowany w czasach III RP staż nie może zostać uznany za służbę na rzecz totalitarnego państwa *per se*, to jednak z uwagi na art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej odwołująca nie mogła skorzystać w pełni ze świadczenia emerytalnego wypracowanego z uwzględnieniem tego okresu. Zgodnie z art. 12 ustawy zaopatrzeniowej, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby. Skarżąca została zwolniona ze służby w lipcu 2004 r., legitymując się 14 letnim stażem policyjnym (jeśli uwzględni się jedynie okres służby po 31 lipca 1990 r.). Co istotne, powodem zwolnienia ze służby było orzeczenie o trwałej niezdolności do pracy (art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji). Obniżenie należnego odwołującej się świadczenia emerytalnego oraz świadczenia rentowego do wysokości przeciętnej emerytury i renty (w myśl art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej) należy ocenić - w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności - jako niezgodne z ustawą zasadniczą i w konsekwencji tego - wymagające pominięcia w ustaleniu wysokości spornych świadczeń.

Podzielając zarzuty i wnioski kasacyjne, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[a.ł.]