

POSTANOWIENIE

Dnia 29 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik

w sprawie z odwołania E. W.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 29 stycznia 2025 r.,
skarg kasacyjnych odwołującej się oraz organu rentowego
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 5 września 2023 r., sygn. akt III AUa 1179/23,

- 1. odmawia przyjęcia obu skarg kasacyjnych,**
- 2. koszty postępowania kasacyjnego znosi wzajemnie między
stronami.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 5 września 2023 r., III AUa 1179/23: I. zmienił częściowo zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 2 marca 2023 r., XIII 1U 14239/18 w punkcie 1. w ten sposób, że oddalił odwołanie E. W. (odwołująca się albo ubezpieczona) od decyzji z dnia 10 lipca 2017 r. dokonującej ponownego ustalenia wysokości renty inwalidzkiej odwołującej się, określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 1.000,00 zł.; II. zmienił częściowo zaskarżony wyrok w punkcie 2. w ten sposób stwierdził, że Dyrektor

Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. (organ rentowy) nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji z dnia 10 lipca 2017 r. w przedmiocie wysokości emerytury policyjnej przysługującej odwołującej się; zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 3. w ten sposób, że zniósł wzajemnie koszty zastępstwa procesowego między stronami; oddalił apelację w pozostałej części; zniósł wzajemnie między stronami koszty zastępstwa prawnego w postępowaniu apelacyjnym.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że wyrok Sądu pierwszej instancji w punkcie 1. w zakresie, w jakim zmienił zaskarżoną decyzję organu rentowego z dnia 10 lipca 2017 r. i ustalił odwołującą się prawo do policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r. nie odpowiada prawu. Sąd Apelacyjny podzielił w tym zakresie zarzuty apelacji, że Sąd Okręgowy w procesie subsumpcji danego stanu faktycznego naruszył przepisy prawa materialnego, mające zastosowanie w sprawie w tym przedmiocie przez wadliwe uznanie, że odwołująca się nie pełniła „służby w organach bezpieczeństwa państwa” w rozumieniu regulacji art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, i w konsekwencji - przez niewłaściwe uznanie, że art. 22a ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do odwołującej się nie ma zastosowania. Otóż, z treści ustaleń faktycznych Sądu Okręgowego wynika coś przeciwnego, a mianowicie, że odwołująca się w pewnym okresie służby uczestniczyła aktywnie w prowadzonej przez państwo wobec obywateli polityce represji, godzącej w podstawowe prawa i wolności człowieka. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, odwołująca się spełnia przesłanki określone w art. 22a ust. 2 w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, uzasadniające obniżenie świadczenia rentowego, tj. pełniła „służbę w organach bezpieczeństwa państwa”, w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, co najmniej w okresie od 1 września 1953 r. do 31 sierpnia 1955 r. i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. (tj. 31 lipca 1979 r.). Określona zaskarżoną decyzją od 1 października 2017 r. wysokość policyjnej renty inwalidzkiej odpowiada w/w przepisom.

Sąd Apelacyjny uznał natomiast za nieuzasadnioną apelację organu rentowego dotyczącą rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji w przedmiocie odwołania odwołującej się od decyzji ponownie ustalającej wysokość policyjnej

emerytury. W ocenie Sądu Apelacyjnego, biorąc pod uwagę stan faktyczny sprawy, nie można jednoznacznie stwierdzić, że również pozostały okres służby odwołującej się (poza okresem od 1 września 1953 r. do 31 sierpnia 1955 r.) wiązał się z naruszeniem podstawowych praw człowieka, tj. że rzeczywiście można go zakwalifikować do „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Z dokumentów akt osobowych odwołującej się wynika bowiem, że po podjęciu służby w organach UB/SB w W. działalność odwołującej się polegała przede wszystkim na wykonywaniu tłumaczeń. Brak jest jednoznacznych dowodów, że odwołująca, poczynając od września 1955 r., wykonywała nadal czynności operacyjne tego rodzaju, że można by je uznać za szczególnie naganne, naruszające podstawowe prawa człowieka i obywatela.

Sąd Apelacyjny, uznając że zaskarżony wyrok w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołania od decyzji emerytalnej w całości odpowiada prawu - mimo, że uznał jednak, że odwołująca się w okresie od 1 września 1953 r. do 31 sierpnia 1955 r. pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” - kierował się w szczególności okolicznością, że odwołująca się została już raz objęta obniżką emerytury policyjnej na podstawie tzw. „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej” z 2009 r. i to dokładnie za cały okres służby (za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa przyjęto wówczas zgodnie z w/w przepisami wpw - 0,7%). Na podstawie art. 13b w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej w związku z art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści innych dokumentów (Dz.U z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.) i na podstawie Informacji z IPN, od 1 stycznia 2010 r. obniżono wówczas odwołującej policyjną emeryturę z 80% do 51,78% podstawy wymiaru. Była to znaczna obniżka - z 5.209,66 zł na 3.371,96 zł. Sąd Apelacyjny uznał, że odwołująca się została w powyższym zakresie (wysokości policyjnej emerytury) po raz drugi „ukarana” przez Państwo za pełnienie tej samej służby w organach bezpieczeństwa państwa, bez usprawiedliwionych taktycznie i prawnie nowych podstaw.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego złożyła zarówno odwołująca się, jak i organ rentowy.

Odwołująca się zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest: 1) art. 2 Konstytucji RP, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego świadczenia rentowego, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego; 2) art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego świadczenia rentowego, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego; 3) art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na naruszeniu godności skarżącej, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, poprzez przyjęcie, że służba w okresie przed 31 lipca 1990 r. stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a tym samym arbitralne przypisanie skarżącej - w akcie prawnym rangi ustawy - winy za działania związane z naruszeniami praw człowieka, których dopuszczali się niektórzy przedstawiciele władzy publicznej PRL oraz niektórzy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL, a do których skarżąca w żaden sposób się nie przyczyniła; 4) art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na zastosowaniu represji bez wykazania winy indywidualnej, zastąpienie w tym zakresie władzy sądowniczej władzą ustawodawczą i odwróceniu w ten sposób zasady domniemania niewinności przez uznanie wszystkich funkcjonariuszy będących w służbie przed 31 lipca 1990 r. za winnych działań zasługujących na penalizację; 5) art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na arbitralnym naruszeniu osobistych praw majątkowych i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego

naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej. Odwołująca się wniosła o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi to, iż jest ona oczywiście uzasadniona oraz z uwagi na występujące w sprawie istotne zagadnienie prawne. Wskazała, że Sąd Apelacyjny zmieniając wyrok Sądu Okręgowego uznał, że skarżącej należy odebrać świadczenie emerytalne w wysokości, w jakiej pobierała je do 2017 r. Istotnym zagadnieniem prawnym jest rozstrzygnięcie, czy ustawodawca może arbitralnie obniżyć raz nabyte świadczenie, co stoi w sprzeczności z ochroną praw nabytych, indywidualizacją kar i represji oraz ochroną zabezpieczenia społecznego.

Organ rentowy zaskarżył wyroku Sądu Apelacyjnego w części, to jest w punktach III, IV i V zarzucając naruszenie prawa materialnego, to jest: 1) art. 15c ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej poprzez niezastosowanie i nieuprawnione przyjęcie, że odwołująca nie powinna podlegać rygorom przewidzianym w tych przepisach, w sytuacji, gdy Sąd drugiej instancji ustalił, iż odwołująca w okresie od dnia 1 września 1953 r. do dnia 31 sierpnia 1955 r. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenie jej emerytury policyjnej świadczeń; 2) art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że obniżenie odwołującej po raz drugi emerytury z tych samych przyczyn stanowi wyraz represji ustawodawcy za ten sam okres pełnienia służby i narusza obowiązującą w porządku prawnym zasadę *ne bis in idem*, w sytuacji, gdy art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie ma charakteru prawnokarnego ani represyjnego, nie zawiera sankcji karnych ani innych sankcji o charakterze represyjnym, nie przesądza również o winie adresatów wyrażonej w nim normy i z tego względu nie może naruszać zasady *ne bis in idem*; 3) art. 178 ust. 1 w zw. z art. 188 Konstytucji RP poprzez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie zaopatrzeniowej w zakresie regulacji art. 15c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Organ rentowy wniósł o przyjęcie przedmiotowej skargi kasacyjnej do rozpoznania albowiem jest ona oczywiście uzasadniona z uwagi na wyszczególnione powyżej zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Zdaniem organu rentowego, naruszenie przepisów prawa materialnego, którego

dopuszczył się Sąd Apelacyjny, nastąpiło poprzez błędną wykładnię i finalnie niezastosowanie powszechnie obowiązującego przepisu prawa materialnego, tj. art. 15c ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, pomimo tego, że Sąd ten zakwalifikował jednocześnie służbę odwołującej w okresie od dnia 1 września 1953 r. do dnia 31 sierpnia 1955 r. jako służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Obie skargi kasacyjnej nie kwalifikowały się do przyjęcia celem ich merytorycznego rozpoznania.

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (pkt 4).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona, jeżeli zaskarżone tą skargą orzeczenie zapadło wskutek oczywistego naruszenia prawa, zaś oczywiste naruszenie prawa powinno być rozumiane jako widoczna, bez potrzeby dokonywania pogłębionej analizy jure, sprzeczność wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem albo powszechnie przyjętymi regułami interpretacji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2001 r., I PKN 15/01, OSNAPiUS 2002 nr 20, poz. 494 oraz z dnia 17 października 2001 r., I PKN 157/01, OSNP 2003 nr 18, poz. 437) i jest możliwe do przyjęcia tylko wówczas, gdy orzeczenie jest niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami prawa (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 1963 r., II CZ 3/63, OSPiKA 1963 nr 11, poz. 286). Powołanie się przez autora skargi kasacyjnej na przesłankę zawartą w art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. zobowiązuje go zatem do przedstawienia wywodu prawnego zmierzającego do wykazania kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego polegającej na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy

prawniczej, co daje podstawy do uznania skargi za oczywiście uzasadnioną, tj. podlegającą uwzględnieniu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 11 grudnia 2009 r., II PK 223/09, LEX nr 585777 oraz z dnia 3 lutego 2010 r., II PK 304/09, LEX nr 602695). Natomiast w przypadku powoływania się na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, w uzasadnieniu wniosku (sporządzonym odrębnie od uzasadnienia podstaw kasacyjnych) winno zostać sformułowane zagadnienie prawne oraz przedstawione argumenty prawne, które wykażą możliwość różnorodnej oceny zawartego w nim problemu. Zgodnie ze stanowiskiem jednolicie wyrażanym w judykaturze, oznacza to w praktyce, że zagadnienie prawne musi odpowiadać określonym wymaganiom, a mianowicie: 1) być sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1996 r., II UR 5/96, OSNAPiUS 1997 nr 3, poz. 39 i postanowienie z dnia 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01, LEX nr 52571), 2) być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, by umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, nie sprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 15 października 2002 r., III CZP 66/02, LEX nr 57240; z dnia 22 października 2002 r., III CZP 64/02, LEX nr 77033 i z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 119/08, LEX nr 478179), 3) pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą i 4) dotyczyć zagadnienia budzącego rzeczywiście istotne (a zatem poważne) wątpliwości. Istotność zagadnienia prawnego konkretyzuje się zaś w tym, że w danej sprawie występuje zagadnienie prawne mające znaczenie dla rozwoju prawa lub znaczenie precedensowe dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw. Twierdzenie o występowaniu istotnego zagadnienia prawnego jest uzasadnione tylko wtedy, kiedy przedstawiony problem prawny nie został jeszcze rozstrzygnięty przez Sąd Najwyższy lub kiedy istnieją rozbieżne poglądy w tym zakresie, wynikające z odmiennej wykładni przepisów konstruujących to zagadnienie (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 marca 2010 r., II UK 363/09, LEX nr 577467, czy też z dnia 12 marca 2010 r., II UK 400/09, LEX nr 577468).

Skarga kasacyjna ubezpieczonej nie jest oczywiście uzasadniona w zaprezentowanym rozumieniu. Nie zawiera również istotnego zagadnienia

prawnego. Odwołująca się niesłusznie zarzuciła Sądowi drugiej instancji, że odebrał jej świadczenie emerytalne w wysokości pobieranej do 2017 r. Wręcz przeciwnie, Sąd drugiej instancji uznał za nieuzasadnioną apelację organu rentowego dotyczącą rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji w przedmiocie odwołania E. W. od decyzji ponownie ustalającej wysokość policyjnej emerytury. Natomiast w odpowiedzi na podniesioną przez skarżącą pod postacią zagadnienia prawnego w sposób lakoniczny kwestię tego, czy ustawodawca może arbitralnie obniżyć raz nabyte świadczenie, Sąd Najwyższy przypomina, że analogiczne rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy a Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 i z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Rozwiązanie to było także oceniane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, który uznał, że likwidacja przywilejów finansowych natury politycznej byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych przez wyeliminowanie niesprawiedliwych lub nadmiernych świadczeń z ubezpieczeń społecznych otrzymywanych przez członków elity komunistycznej, policji politycznej i sił zbrojnych w krajach postkomunistycznych stanowi uprawniony cel realizowany przez ustawodawcę. Osoby korzystające z takich przywilejów nie mogą w sposób uprawniony oczekiwać, że po zmianach w kierunku demokracji zachowają swoją uprzywilejowaną pozycję. Z kolei art. 1 Protokołu nr 1 zezwala zaś władzy ustawodawczej na obniżanie albo zmianę wysokości świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w przypadku realizacji zasady sprawiedliwości społecznej i niwelowania nierówności między uprzywilejowanymi emeryturami przyznawanymi określonej grupie i uznanymi za niesprawiedliwe lub nadmiernie wysokie oraz świadczeniami w systemie ogólnym i zwykłymi emeryturami (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2024 r., I USKP 15/24, LEX nr 3732558).

Organ rentowy również podniósł we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, że jest ona oczywiście uzasadniona ze względu na niezastosowanie powszechnie obowiązującego przepisu prawa materialnego, tj. art. 15c ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej.

W tym zakresie należy przypomnieć, że Sąd Najwyższy wypracował linię orzecniczą, zgodnie z którą art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej są sprzeczne z licznymi postanowieniami Konstytucji RP w zakresie w jakim stosowane były do funkcjonariuszy, którzy prawo do emerytury lub renty z ustawy zaopatrzeniowej wypracowali z tytułu służby w innych formacjach niż służące na rzecz totalitarnego państwa (zamiast wielu zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 czerwca 2024 r., III USKP 72/23, LEX nr 3722751 i powołane tam orzecznictwo oraz argumentację). Wspomniana linia orzecnicza została zapoczątkowana wyrokiem z 16 marca 2022 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023, nr 9, poz. 104.), w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata służby, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Rozwiązanie to nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. „Wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa sprawia, że każdy jej rok traktowany jest jako nieistniejący, co w konsekwencji powoduje, że im dłuższa była taka służba w trakcie kariery zawodowej odwołującego się funkcjonariusza, tym bardziej wysokość świadczenia - należnego mu po nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej - zbliża się do wysokości najniższej emerytury gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. „Wyzerowanie” lat służby godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna i w niewielkim stopniu dotyczy osób, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to nadaje się do osiągnięcia celu zakładanego przez ustawodawcę: skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd Najwyższy uwzględnił również, że analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do

ustawy zaopatrzeniowej (art. 15b) a Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (zob. wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 oraz z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Dlatego według Sądu Najwyższego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania jego niezgodności z Konstytucją RP, gdyż nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza jej art. 2.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej obniża wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy od 1990 r. służyli wolnej Polsce. Służba taka nie może być traktowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa. W tej sytuacji zastosowanie w stosunku do takich funkcjonariuszy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i obniżenie świadczenia należnego funkcjonariuszowi do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP; b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP; d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024, nr 1, poz. 9 oraz z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174). Akceptując odmowę zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jako wyrażającego normę sprzeczną z Konstytucją RP, w szczególności przyjmując sankcję o charakterze nieproporcjonalnym, należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, wymienione w art. 13 tej ustawy. Oznacza to, że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru skarżący nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby pełnionej w demokratycznym państwie prawa.

W dalszej kolejności Sąd Najwyższy przyjął, w odniesieniu do prawa do renty policyjnej, zastosowanie art. 22a ustawy zaopatrzeniowej jest sprzeczne z powołanymi wyżej postanowieniami Konstytucji RP w przypadku obliczenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej na podstawie tego przepisu, gdy w sprawie nie ustalono, by prawo do renty zostało nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa (zob. również wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, niepublikowany).

Z kolei w przypadku ponownego obniżenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa komunistycznego państwa, należy zawsze dokonać oceny proporcjonalności takiej redukcji. Zwrócono na to uwagę w wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), odwołując się do testu proporcjonalności przeprowadzonego przez ETPCz w sprawie Cichopek (skarga nr 15189/10, A. C. przeciwko Polsce). Oznacza to, że w sprawach z odwołania od decyzji organu rentowego obniżających świadczenia byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL, respektowanie EKPC wymaga od sądów odniesienia się do poszczególnych elementów testu proporcjonalności, jaki został przeprowadzony przez sam ETPCz na użytek oceny, czy ponowna obniżka świadczeń wprowadzona w 2017 r. była zgodna z Konwencją. Uwzględniając cel ustawy nowelizującej (eliminacja utrzymującego się po realizacji ustawy z 2009 r. uprzywilejowania emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa) oraz istotę prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, Sąd Najwyższy stwierdził w wyroku z 18 września 2024 r., I USKP 58/24, że niewątpliwie nieproporcjonalne byłoby ponowne ustalenie wysokości świadczenia na poziomie poniżej emerytury minimalnej z systemu powszechnego. Ustawodawca uniknął jednak naruszenia istoty prawa do ubezpieczenia społecznego, przewidując stosowny mechanizm korygujący (art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej). Z kolei obniżenie wysokości świadczenia do poziomu odpowiadającego wysokości średniego świadczenia z systemu powszechnego realizuje cel ustawodawcy krajowego zaakceptowany przez ETPCz (eliminacja niezasadnie nabytych przywilejów emerytalnych). Nie wyklucza to stwierdzenia przez sąd powszechny – po uwzględnieniu sytuacji osobistej i okoliczności sprawy dotyczącej konkretnego ubezpieczonego – że

ponowne obniżenie świadczenia do poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego stanowi nieproporcjonalną ingerencję w sferę uprawnień majątkowych byłego funkcjonariusza, zwłaszcza gdy procentowa skala obniżki świadczenia będzie tak znacząca, jak w sprawie III USKP 145/21. Natomiast ustalenie wysokości świadczenia w kwocie znajdującej się między wysokością minimalnego świadczenia z systemu powszechnego a wysokością przeciętnego świadczenia z tego systemu może budzić poważne zastrzeżenia z punktu widzenia proporcjonalności między celem przyświecającym ustawodawcy (eliminacja niesłusznie nabytych przywilejów emerytalnych) a wybranym rozwiązaniem, w którym wysokość ponownie obliczanego świadczenia nie może być niższa od emerytury (renty) minimalnej i wyższa od przeciętnej emerytury. Ocena proporcjonalności takiej redukcji wysokości świadczenia zależna jest w tej sytuacji od okoliczności danej pracy, w tym analizy specyfiki służby na rzecz totalitarnego państwa, zarówno w wymiarze instytucjonalnym (jaka jednostka, o jakich zadaniach), funkcyjnym (stanowisko i zakres wykonywanych czynności) jak również sposobu wykonywania zadań przez konkretnego funkcjonariusza i przebiegu jego kariery.

Tak właśnie procedował Sąd Apelacyjny, wypełniając nałożone nań obowiązki, uznając, że odwołująca się została już raz objęta obniżką emerytury policyjnej na podstawie tzw. „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej” z 2009 r. i to dokładnie za cały okres służby (za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa przyjęto wówczas zgodnie z w/w przepisami wpw - 0,7%), pomimo, że poza okresem od 1 września 1953 r. do 31 sierpnia 1955 r., nie można jednoznacznie stwierdzić, że również pozostały okres służby odwołującej się wiązał się z naruszeniem podstawowych praw człowieka, tj. że rzeczywiście można go zakwalifikować do „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia obu skarg kasacyjnych do rozpoznania.

[r.g.]

