



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 listopada 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Piotr Prusinowski

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania D. S. następcy prawnego
zmarłego W. S.

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 20 listopada 2024 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 5 sierpnia 2021 r., sygn. akt III AUa 619/21,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 1 marca 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zmienił
zaskarżone decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno–Rentowego Ministerstwa Spraw

Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej również jako: „Dyrektor ZER”) i ustalił W. S. prawo do emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 r.

W wyroku z dnia 5 sierpnia 2021 r., sygn. akt III AUa 619/21, Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił zaskarżony apelacją Dyrektora Zakładu Emerytalno–Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z dnia 1 marca 2021 r., sygn. akt XIII 1U 5221/18, i oddalił odwołanie W. S. od decyzji Dyrektora ZER z dnia 10 czerwca 2017 r., w których organ rentowy dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej W. S., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1.209,59 zł, oraz ponownego ustalenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej W. S. określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1.000 zł. Podstawą wydania powyższych decyzji był art. 15c i art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z 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, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej jako: „ustawa zaopatrzeniowa”) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Anty korupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270; dalej jako: „ustawa zmieniająca”).

W sprawie ustalono między innymi, że decyzją organu rentowego z 17 maja 1990 r. przyznano W. S. (ur. [...] 1931 r.) prawo do emerytury policyjnej na poziomie 100% podstawy wymiaru (za 41 lat wysługi emerytalnej po jej zaokrągleniu). Ten sam organ przyznał odwołującemu się prawo do policyjnej renty inwalidzkiej w związku ze służbą. Od 1 stycznia 2010 r. odwołujący się pobierał rentę inwalidzką pierwszej grupy. Decyzją Dyrektora ZER z 5 listopada 2009 r. odwołującemu się od 1 stycznia 2010 r. obniżono wysokość świadczenia emerytalnego w związku ze służbą w

organach SB, w okresie od 20 lutego 1953 r. do 10 marca 1990 r. Odwołanie wniesione do tutejszego sądu od tej decyzji zostało oddalone w sprawie o sygn. akt XIII U 11849/10, a wyrok sądu pierwszej instancji podlegał kontroli instancyjnej i nie został zmieniony. Decyzją z 17 grudnia z 2009 r. dokonano zmiany wysokości renty od 1 stycznia 2010 r. Decyzja nie była zaskarżona do sądu. Decyzją Dyrektora ZER z 27 lutego 2017 r. dokonano waloryzacji policyjnej renty inwalidzkiej ustalając ją od 1 marca 2017 r. na kwotę 3.954,46 zł. Do renty inwalidzkiej przysługiwał dodatek pielęgnacyjny w kwocie 209,59 zł. W związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r. Dyrektor ZER otrzymał informację nr [...] z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby W. S. na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 20 lutego 1953 r. do 10 marca 1990 r. Wobec powyższego Dyrektor ZER wydał zaskarżone w niniejszym postępowaniu decyzje z dnia 10 czerwca 2017 r. – ozn. KRW- [...] i KRI [...].

W. S. w dniu 20 listopada 1953 r. został mianowany na stanowisko referenta w Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w K. w Referacie Ochrony [...] w S. Z dniem 1 lipca 1955 r. został oddany do dyspozycji w Wojewódzkim Urzędzie ds. Bezpieczeństwa Publicznego w K.. 1 września 1955 r. W. S. został mianowany referentem w Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w M.. Od 1 lutego 1956 r. kontynuował służbę na tym samym stanowisku w Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w K.. 1 kwietnia 1956 r. W. S. został mianowany na stanowisko oficera operacyjnego w Powiatowym Urzędzie ds. Bezpieczeństwa Publicznego w K.. Z dniem 1 stycznia 1957 r. pełnił służbę w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K., w Wydziale II, Sekcji IV na stanowisku oficera operacyjnego. W dniu 20 listopada 1958 r. został oddany do dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego Milicji Obywatelskiej w K.. Z dniem 1 grudnia 1958 r. odwołujący się został mianowany na stanowisko oficera operacyjnego w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K. w Wydziale II. Z dniem 1 stycznia 1962 r. został mianowany na stanowisko starszego oficera operacyjnego. Z dniem 1 kwietnia 1968 r. objął stanowisko inspektora, a od 1 lipca 1968 r. pełnił funkcję kierownika grupy w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K., w Wydziale II. 1 sierpnia 1969 r. objął stanowisko I Zastępcy ds. bezpieczeństwa w Komendzie Powiatowej Milicji Obywatelskiej. Z dniem 1 czerwca 1971 r. został mianowany na stanowisko

zastępcy naczelnika w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w Wydziale Paszportów i Dowodów Osobistych Służby Bezpieczeństwa. 1 listopada 1971 r. został oddany do dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego Milicji Obywatelskiej w K.. W dniu 16 grudnia 1971 r. W. S. objął stanowisko I Zastępcy Komendanta Powiatowego Milicji Obywatelskiej ds. Służby Bezpieczeństwa w Komendzie Powiatowej Milicji Obywatelskiej w N.. Z dniem 1 czerwca 1975 r. objął stanowisko naczelnika w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w N.1 w Wydziale II Służby Bezpieczeństwa. Z dniem 1 maja 1984 r. W. S. został mianowany starszym inspektorem w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w Departamencie II, a od 1 lipca 1986 r. w Departamencie II w Wydziale VIII. Następnie od 1 lipca 1988 r. objął stanowisko starszego inspektora na wolnym etacie starszego inspektora Wydziału VI, a z dniem 1 stycznia 1990 r. jako straszy specjalista w tym samym wydziale. Odwołujący się zakończył służbę w 1990 r. na stanowisku starszego specjalisty i przeszedł na emeryturę. W okresie od 30 kwietnia 1984 r. do 30 czerwca 1986 r. był oddelegowany do pracy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w charakterze kuriera dyplomatycznego.

Sąd drugiej instancji określił, że przedmiotem sporu w niniejszej sprawie była ocena zgodności z prawem ponownego obniżenia odwołującemu się wysokości emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej, co nastąpiło na podstawie decyzji organu emerytalnego z 10 czerwca 2017 r. obniżających wysokość świadczeń należnych odwołującemu się - emerytury i renty inwalidzkiej począwszy od 1 października 2017 r. Jest to kolejne obniżenie należnych odwołującemu się świadczeń emerytalno-rentowych, gdyż pierwsza taka modyfikacja miała miejsce w 2009 r., a odwołanie od decyzji obniżającej wówczas świadczenie zostało prawomocnie uznane za bezzasadne (wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 28 listopada 2012 r. w sprawie o sygn. XIII U 11849/10 oddalający odwołanie i wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 marca 2014 r. w sprawie o sygn. III AUa 272/13 oddalający apelację odwołującego się).

Sąd drugiej instancji wskazał, że analiza akt osobowych odwołującego się (sygn. IPN [...]), załączona do akt sprawy w formie potwierdzonych za zgodność kserokopii, pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że odwołujący się znalazł się w lutym 1953 r. w szeregach aparatu bezpieczeństwa publicznego na skutek własnych

starań, z własnej woli, motywowanej pragnieniem podjęcia służby dla bezpieczeństwa publicznego państwa. Z licznych opinii służbowych, wniosków personalnych i charakterystyk służbowych, zawartych w aktach osobowych W. S. wynika, że identyfikował się on w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z dużym zaangażowaniem wykonując zlecone mu zadania operacyjne, wykazywał przy tym własną inicjatywę, był „oddany, chętny, zdyscyplinowany”. Jego pełna zaangażowania postawa była uzasadnieniem dla licznych wniosków, służących awansom służbowym w toku służby i uhonorowaniu w formie odznaczeń. Przez zwierzchników określany był jako „pełnowartościowy pracownik operacyjny posiadający perspektywę wzrostu w aparacie bezpieczeństwa”, zwerbował wiele „kontaktów”, uzyskiwał „wartościowe” (dla aparatu bezpieczeństwa) informacje. Zawartość akt osobowych odwołującego się nie pozostawia wątpliwości co do charakteru jego służby jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 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 2-4 ustawy zaopatrzeniowej. Podobne rozwiązanie wprowadzono w odniesieniu do rent inwalidzkich. Zgodnie z art. 22a ustawy, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, rentę inwalidzką zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (ust. 1), przy czym wysokość tak ustalonej renty inwalidzkiej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy (ust. 3). Ustawodawca przewidział przy tym pewne wyjątki, pozwalające na wyłączenie stosowania ustawy w znowelizowanym brzmieniu, wobec osoby, która udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5). Inną możliwość wyłączenia zastosowania omawianych regulacji, obniżających

świadczenia przewidziano w art. 8a ustawy, wskazując, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosowną decyzją, może to nastąpić z uwagi na krótkotrwałość służby funkcjonariusza przed 31 lipca 1990 r. albo rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. W niniejszej sprawie odwołujący nie powoływał się na żadną z tych przesłanek.

Sąd drugiej instancji stwierdził, że – wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji – założony przez ustawodawcę w 2009 r. cel (tj. obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych) nie został osiągnięty, wobec czego naprawa tego stanu rzeczy stanowiła *ratio legis* ustawy nowelizacyjnej z 2016 r. Według Sądu drugiej instancji nowe regulacje wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. w żadnym razie nie pełnią funkcji represyjnej, a ich celem było jedynie odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów emerytalnych (z których odwołujący się korzystał przez ponad 19 lat). Nie ma żadnego uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczeń emerytalnych w kwotach znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego i w żadnym razie nie przekonuje argument, że świadczenie emerytalne z powszechnego systemu w średniej wysokości stanowi „represję”. Ta argumentacja Sądu Okręgowego jest zatem pozbawiona usprawiedliwionej podstawy. Ustawa nowelizująca z 2016 r. została uchwalona celem ograniczenia uprawnień emerytalnych oraz rentowych osób o szczególnym statusie społecznym - pracowników aparatu bezpieczeństwa PRL, zaś u podstaw omawianego ograniczenia leżało powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej przez dalsze utrzymywanie zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalno - rentowych na uprzywilejowanych zasadach. Osoby pełniące służbę w wymienionych w ustawie instytucjach (w tym również odwołujący się) otrzymywały świadczenia na znacznie korzystniejszych zasadach, niż ogół społeczeństwa (do którego należą obywatele otrzymujący emerytury według zasad określonych w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Jednocześnie podstawę nabycia tych „uprzywilejowanych” świadczeń stanowiła

praca na rzecz ogólnie pojmowanego aparatu bezpieczeństwa państwa i z punktu widzenia wartości wynikających z konstytucyjnie gwarantowanych zasad, powinna być kwalifikowana jako naganna moralnie. Słusznie zaakcentował organ rentowy w uzasadnieniu apelacji, że służba odwołującego się w Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w K. w Referacie Ochrony [...] w S., w Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w M., Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w Sekcji IV Wydziału II Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K., Paszportów i Dowodów Osobistych Służby Bezpieczeństwa, Wydziale II SB KPMO w N.1, Departamencie II MSW, Wydziale VI, przede wszystkim jako pracownika operacyjnego, co wynika z akt osobowych, która przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję RP powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca obniżenie przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych na podstawie przepisów omawianej ustawy i pozbawienie przyznanych wcześniej przywilejów.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego odwołujący się zaskarżył skargą kasacyjną. W skardze – opartej na pierwszej podstawie kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. – zarzucono naruszenie przez błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie następujących przepisów:

1) art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22a ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej przez błędne przyjęcie, że przesłanka „służby na rzecz państwa totalitarnego” określona w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełniona jest wyłącznie przez wzgląd na fakt formalnego zatrudnienia skarżącego w jednostkach wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej bez dokonania oceny przebiegu służby na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka zgodnie z wykładnią art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dokonaną przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20;

2) art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 178 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przez błędne przyjęcie, że ponowne, niekorzystne przeliczenie emerytury i renty inwalidzkiej skarżącego zaskarżonymi decyzjami Dyrektora ZER na podstawie art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15 c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3

oraz art. 22a ust. 1, 2 i 3 ustawy pomimo objęcia skarżącego dyspozycją art. 15b ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym temu aktowi prawnemu ustawą z dnia 23.01.2009 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 jest zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i w konsekwencji brak odmowy zastosowania art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22a ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji przez przyjęcie, że przeliczenie emerytury i renty inwalidzkiej skarżącego zaskarżonymi decyzjami Dyrektora ZER na podstawie art. 13 b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22a ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodne z zasadą równości wszystkich wobec prawa i w konsekwencji brak odmowy zastosowania art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22a ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji;

4) art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji przez przyjęcie, że przeliczenie emerytury i renty inwalidzkiej skarżącego zaskarżonymi decyzjami Dyrektora ZER na podstawie art. 13 b ust. 1 w zw. z art. 15 c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22 a ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodne z zasadą trójpodziału władzy i w konsekwencji brak odmowy zastosowania art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22a ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy - uwzględnienie w całości odwołań skarżącego od zaskarżonych decyzji Dyrektora ZER i zmianę obu tych decyzji przez zobowiązanie Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie do przeliczenia emerytury i renty inwalidzkiej W. S. poczynając od dnia 1.10.2017 r. z pominięciem odpowiednio art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22 a

ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej. Skarżący wniósł także o zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest nieuzasadniona.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 sierpnia 2023 r., II USKP 71/23, na podstawie art. 174 § 1 pkt 1 w związku z art. 398²¹ i art. 391 § 1 oraz art. 398¹² k.p.c. zawiesił postępowanie kasacyjne w związku ze śmiercią ubezpieczonego W. S. i podjął postępowanie w sprawie z udziałem D. S. jako następcy prawnego ubezpieczonego i nadał sprawie nową sygnaturę.

W ocenie Sądu Najwyższego sprawa dotycząca wysokości emerytury policyjnej odnosi się do praw majątkowych, które z różnych przyczyn mogą wpływać na sytuację prawną innych osób - następców prawnych zmarłego, dlatego córka funkcjonariusza zmarłego w trakcie postępowania przed Sądem Najwyższym, jest uprawniona do wstąpienia do sprawy i uzyskania rozstrzygnięcia.

Zarzuty skargi kasacyjnej zmierzają do ustalenia, że wnioskodawca nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa, przez co nieprawidłowe było obniżenie wysokości jego policyjnej emerytury.

W tym kontekście należy wskazać, że W. S. rozpoczął służbę w dniu 20 listopada 1953 r. w Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w K., a więc w okresie największych represji i prześladowań polskiego społeczeństwa. Z dniem 1 lipca 1955 r. został oddany do dyspozycji w Wojewódzkim Urzędzie ds. Bezpieczeństwa Publicznego w K.. 1 września 1955 r. W. S. został mianowany referentem w Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w M.. Od 1 lutego 1956 r. kontynuował służbę na tym samym stanowisku w Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w K.. 1 kwietnia 1956 r. W. S. został mianowany na stanowisko oficera operacyjnego w Powiatowym Urzędzie ds. Bezpieczeństwa Publicznego w K.. Z dniem 1 stycznia 1957 r. pełnił służbę w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K., a z dniem 1 stycznia 1962 r. został mianowany na stanowisko starszego oficera operacyjnego. Z dniem 1 kwietnia

1968 r. objął stanowisko inspektora, a od 1 lipca 1968 r. pełnił funkcję kierownika grupy w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K., w Wydziale II. 1 sierpnia 1969 r. objął stanowisko I Zastępcy ds. bezpieczeństwa w Komendzie Powiatowej Milicji Obywatelskiej. Z dniem 1 czerwca 1971 r. został mianowany na stanowisko zastępcy naczelnika w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w Wydziale Paszportów i Dowodów Osobistych Służby Bezpieczeństwa. 1 listopada 1971 r. został oddany do dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego Milicji Obywatelskiej w K.. W dniu 16 grudnia 1971 r. W. S. objął stanowisko I Zastępcy Komendanta Powiatowego Milicji Obywatelskiej ds. Służby Bezpieczeństwa w Komendzie Powiatowej Milicji Obywatelskiej w N.. Z dniem 1 czerwca 1975 r. objął stanowisko naczelnika w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w N.1 w Wydziale II Służby Bezpieczeństwa. Z dniem 1 maja 1984 r. W. S. został mianowany starszym inspektorem w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w Departamencie II, a od 1 lipca 1986 r. w Departamencie II w Wydziale VIII. Następnie od 1 lipca 1988 r. objął stanowisko starszego inspektora na wolnym etacie starszego inspektora Wydziału VI, a z dniem 1 stycznia 1990 r. jako straszy specjalista w tym samym wydziale. Odwołujący się zakończył służbę w 1990 r. na stanowisku starszego specjalisty i przeszedł na emeryturę.

Prawie przez cały okres służby w strukturach Urzędu Bezpieczeństwa i Służby Bezpieczeństwa zajmował stanowiska (często kierownicze), które ustawodawca uznał za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Nie pełnił służby już po transformacji ustrojowej zapoczątkowanej wyborami w 1989 r.

W ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) wprowadzono nowe rozwiązania, w tym zawarte w dodanych do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b i art. 15c. Polegają one na wykreowaniu pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” (art. 13b ust. 1 pkt 1-6 ustawy zaopatrzeniowej) i określeniu skutków takiej kwalifikacji. W tym ostatnim zakresie należy podkreślić, po pierwsze, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej ustanowił zasadę, zgodnie

z którą emerytura wynosi „0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b”, a po drugie, że w art. 15c ust. 3 tej ustawy przewidział, iż „wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”. Dodać do tego należy, że zgodnie z art. 2 ust. 1, 3 i 4 ustawy nowelizującej organ emerytalny został zobowiązany do wszczęcia „z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c”, a wniesienie odwołania od decyzji zmniejszającej wysokość emerytury od dnia 1 października 2017 r. nie wstrzymuje jej wykonania.

Prawodawca wprowadził więc do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia.

W przypadku zmarłego funkcjonariusza drugi sposób doprowadził do bardziej drastycznego obniżenia świadczenia: wysokość emerytury policyjnej W. S. określono od 1 października 2017 r. na kwotę 1.209,59 zł, a wysokość policyjnej renty inwalidzkiej W. S. określono od 1 października 2017 r. na kwotę 1.000 zł.

Sąd Najwyższy – mimo że nie jest to jego ustrojową rolą – dopuścił możliwość stosowania przez sądy tak zwanej rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw. Szczegółowy wywód w tym zakresie został przedstawiony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113) – dotyczącym bezczynności Trybunału Konstytucyjnego. Sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Odnosi się to 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). W wyjątkowych sytuacjach niezbędne jest przesądzenie, czy istnieją

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

Odniesienie się do pierwszego zagadnienie nie jest możliwe bez podkreślenia istoty znacznej redukcji świadczenia emerytalnego umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Paradoksalnie jest ona wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej może być ocenione jako naruszające art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. W takim kontekście art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej może być oceniony jako naruszający prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023, II USKP 120/22).

Konstatacje te nie mogą być zastosowane do W. S., który nie służył w wolnej Polsce. Przedstawione argumenty nie przemawiają więc za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

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

Rozwiązanie takie zostało również zaaprobowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

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

Pozostając przy ocenie konstytucyjności rozwiązania z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, należy rozważyć jeszcze jeden czynnik wynikający z wprowadzenia rozwiązania „zerowania” lat służby. Chodzi o jego „nieefektywność funkcjonalną” - wiążącą się z upływem czasu. U podstaw ustawy nowelizującej leży założenie, że okres „komuny” powinien doczekać się rozliczenia. Wiąże się to z przeświadczeniem, że niemoralna jest sytuacja, w której „oprawcy”, czyli ci, którzy czynnie i systemowo wspierali oraz budowali totalitarne państwo, nie powinni znajdować się w lepszej sytuacji niż ich „ofiary”, czyli ci, którzy, często z poświęceniem zdrowia, wolności, kariery, pracy i innych dóbr, dążyli do wyzwolenia naszej Ojczyzny i wprowadzenia rządów prawa. O ile zamysł ten jest z założenia słuszny i racjonalny, a w rezultacie zasługujący na normatywne urzeczywistnienie, o tyle jego realizowanie po 30 latach od pierwszych wolnych wyborów, może wywoływać wątpliwości w stosunku do funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, którzy zostali pozytywnie zweryfikowani oraz przez wiele lat służyli i budowali wolną Polskę.

Sytuacja taka nie dotyczyła jednak W. S., który nie był poddany weryfikacji w 1990 r.

W ocenie Sądu Najwyższego, nie jest pozbawione racji twierdzenie, że ustawa nowelizująca wprowadziła regulacje nakazujące stosowanie ich z zachowaniem adekwatnej proporcji do stopnia odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy oraz z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy. W uchwale III UZP 1/20 Sąd Najwyższy wskazał, że ocena ziszczenia się przesłanki „eliminującej” nie może polegać na uwzględnieniu wyłącznie jednego czynnika. Wręcz przeciwnie, przyjęcie pełnienia „służby na rzecz totalitarnego państwa” musi uwzględniać „wszystkie okoliczności sprawy”, a jedną z nich są „indywidualne czyny”. Również w wyroku Sądu Najwyższego 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/23 (niepubli.) w ślad za uchwałą III UZP 1/20 (LEX nr 3051750) wyjaśniono, 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 na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

W ocenie Sądu Najwyższego, obecna skarga kasacyjna, kontestując wyrok Sądu Apelacyjnego, nie przedstawia argumentów umożliwiających pełne zastosowanie uchwały III UZP 1/20, a zwłaszcza nie pozwala na ocenę, że wnioskodawca nie pełnił „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

Odnosnie do zarzutu kasacyjnego naruszenia art. 22a ustawy zaopatrzeniowej należy wskazać, że wnioskodawca uzyskał prawo do renty inwalidzkiej pozostającej w związku ze służbą w Policji; wysokość tej renty również została zredukowana w 2017 r.

Nie została dokonana ocena zgodności z Konstytucją art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, w myśl którego wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1 (dotyczącym osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b) nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z

tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20, uznał jednak, że art. 22a ust. 2 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 (Dz.U. z 2020 r., poz. 723) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepis ten dotyczył funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę przed rokiem 1990, więc ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma zastosowania do sprawy wnioskodawcy.

W zaskarżonym wyroku Sąd apelacyjny uznał, że celem ustawy nowelizacyjnej było jedynie odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów emerytalnych (z których odwołujący się korzystał przez ponad 19 lat). Nie ma żadnego uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczeń emerytalnych w kwotach znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego i w żadnym razie nie przekonuje argument, że świadczenie emerytalne z powszechnego systemu w średniej wysokości stanowi „represję”.

W ocenie Sądu Najwyższego należy wskazać, że skoro podstawowym i w zasadzie jedynym wysłowionym argumentem mającym przemawiać za koniecznością wprowadzenia mechanizmu redukcyjnego przewidzianego w ustawie nowelizującej z 2016 r. było ograniczenie wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych jej adresatów w taki sposób, ażeby wysokość wypłacanych im świadczeń odpowiadała wysokości emerytur i rent pobieranych z systemu powszechnego, to może wywoływać pewne wątpliwości to, czy przyjęte rozwiązania są w pełni adekwatne, niezbędne i nienadmierne (proporcjonalne) Art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zakłada, że świadczenia rentowe byłych funkcjonariuszy służb PRL,

po ich przeliczeniu zgodnie z nowymi zasadami, nie mogą być większe niż miesięczna kwota przeciętnych świadczeń wypłacanych w systemie powszechnym. Obniżenie świadczenia zostało uzależnione od samego faktu bardzo negatywnie ocenianej służby na rzecz totalitarnego państwa. Z jednej strony niedozwolona jest ingerencja w raz już ukształtowane uprawnienia z zabezpieczenia społecznego z uwagi na powstanie niekorzystnej sytuacji finansowej, której ubezpieczony nie mógł przewidzieć i podjąć adekwatnych działań adaptacyjnych, chyba że w sposób oczywisty narusza to zasady sprawiedliwości społecznej. Z drugiej strony świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego w wysokości nie przekraczającej przeciętnej emerytury otrzymuje z ZUS ponad połowa świadczeniobiorców (nie można uznać, że ta wielomilionowa społeczność jest represjonowana takimi świadczeniami emerytalno-rentowymi).

Przedstawione w skardze kasacyjnej zarzuty nie przemawiają więc za naruszeniem zasady równego traktowania i prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz 178 ust. 1, art. 8 Konstytucji RP) ani tym bardziej za naruszeniem zasady trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji RP).

Skarga kasacyjna w przedstawionym zakresie nie była więc uzasadniona.

Mając powyższe okoliczności na względzie Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

r.g.