



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania W. Z.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 1 kwietnia 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 11 października 2022 r., sygn. akt III AUa 580/22,

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

Halina Kiriło Romualda Spyt Krzysztof Staryk

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 11 stycznia 2022 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołanie W.Z. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 30 maja 2017 r. ponownie ustalającej wysokość jego emerytury od 1 października 2017 r. w kwocie 2.069,02 zł na podstawie art. 15c w związku 32 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: z dnia 6 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej 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 Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270).

Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 11 października 2022 r., oddalił apelację odwołującego się od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia Sądu Okręgowego, z których wynika, że w dniu 1 stycznia 1986 r. W.Z. rozpoczął pracę na stanowisku młodszego inspektora Wydziału V Sekcji VIa Służby Bezpieczeństwa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych (WUSW) w S.(WUSW).

Wydział V WUSW w S. podlegał organizacyjnie Departamentowi V Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a w WUSW podlegał Zastępcy Szefa do spraw Służby Bezpieczeństwa. Do zakresu działań Wydziału V WUSW w S. należała operacyjna ochrona gospodarki narodowej. Wydział V współpracował z innymi Wydziałami Służby Bezpieczeństwa, Milicją Obywatelską i Pomorską Brygadą WOP. Wydział V WUSW w S. nadzorował i koordynował pracę Grup V w Rejonowych Urzędach Spraw Wewnętrznych Województwa [...]. Sekcja VIa Wydziału V WUSW w S. została wydzielona z Sekcji VI w celu koncentracji pracy operacyjnej w S. ze względu na kluczowe znaczenie tego zakładu dla gospodarki narodowej, jak również

ze względu na liczne problemy natury społecznej i politycznej wynikające z wielkości załogi tam zatrudnionej i jej oddziaływania na środowiska robotnicze innych zakładów pracy S. . Pozostałe obiekty Sekcji VI a ściśle kooperowały ze S. . Praca operacyjna w ochranianych obiektach prowadzona była w ramach sprawy operacyjnej [...] oraz w ramach spraw operacyjnych „na ujawnione zagrożenia”. Sekcja VIa Wydziału V WUSW w S. ochraniała operacyjne następujące obiekty podległe Ministerstwu Hutnictwa i Przemysłu Maszynowego: S. - sprawa obiektowa Kryptonim [...], C. Oddział w S., Spółkę Akcyjną „C.”, S. .

W czasie pracy w Sekcji VIa Wydziału V SB WUSW w S. W.Z. w trakcie pracy operacyjnej w S. pozyskiwał tajnych współpracowników. Jak wynika z opinii przełożonych, był chwalony za to, że w ochranianym obiekcie (S.) miał do czynienia z trudnymi sytuacjami operacyjnymi i rozwiązał je prawidłowo. Ponadto chętnie brał udział w działaniach ofensywnych na terenie S. i miasta S. w ramach tzw. grup interwencyjnych WUSW. W.Z. za wykonywane czynności otrzymał dodatek specjalny oraz był nagradzany premiami Ministra Spraw Wewnętrznych i Szefa WUSW. Działania ofensywne Służby Bezpieczeństwa na terenie S. były działaniami polegającymi na bieżącym rozpoznawaniu sytuacji w kontrolowanym zakładzie przez obserwację oraz pracę z agenturą. W przypadku wykrycia przez funkcjonariuszy SB działań traktowanych jako zagrożenie (np. kolportaż ulotek, wydawnictw tzw. drugiego obiegu), działania ofensywne miały prowadzić do ich likwidacji (uniemożliwienie kolportażu przez konfiskatę kolportowanych materiałów, przeprowadzanie rozmowy ostrzegawczej z osobami odpowiedzialnymi za ten czyn, w skrajnych wypadkach „zainspirowanie” dyrektora S. do wyciągnięcia konsekwencji służbowych wobec wybranych pracowników).

W sierpniu 1988 r., odwołujący się jako funkcjonariusz Sekcji VI a Wydziału V SB WUSW w S. uczestniczył w działaniach mających na celu zapobieżenie wybuchowi strajku w S. , polegających na zabezpieczeniu środków masowego przekazu na terenie zakładu pracy. Nadzorował trwale unieruchomienie radiowęzła w S. .

W okresie 1988-1989 r. odwołujący się prowadził sprawę operacyjnego sprawdzenia na terytorium S. pod kryptonimem „[...]”. Sprawa ta została założona w dniu 18 stycznia 1988 r. po uzyskaniu informacji operacyjnej, z której wynikało, że

obywatel H.F. zatrudniony w S. na stanowisku specjalisty do spraw zaopatrzenia i kooperacji, członek prezydium Rady Pracowniczej, prowadzi działalność niezgodną ze statutem. Działalność antypaństwowa polegała na tym, że H.F. na forum posiedzenia prezydium rady podejmował inicjatywy o charakterze politycznym (sugerował, aby w regulaminie przeglądu kadry kierowniczej zrezygnować z opinii Komitetu Zakładowego PZPR i ZMSP). W wyniku podjętych działań operacyjnych ustalono, że H.F. w grudniu wyjechał do W. na zaproszenie Związku Studentów Polskich i ze spotkania tego przywiózł materiały propagandowe, na podstawie których przygotował petycję o charakterze negatywnym i przedstawił ją na forum Rady Pracowniczej, która została zatwierdzona przez Radę i wystosowana do naczelnych władz PRL. Ponadto W.Z. ustalił operacyjne, że po nielegalnym założeniu Komitetu Organizacyjnego N., H.F. podjął inicjatywę, aby przez radiowęzeł zakładowy poinformować załogę S. o złożeniu wniosku o rejestrację Komitetu Obywatelskiego N. w Sądzie Wojewódzkim. Kierownictwo S. wyraziło zgodę na poinformowanie załogi o tym fakcie, lecz po warunkiem, że Rada Pracownicza określi swoje stanowisko. W związku z tak postawionym warunkiem H.F. wycofał się z zamieszczenia komunikatu.

W związku z powyższymi działaniami, w toku prowadzenia sprawy operacyjnego sprawdzenia kryptonim „[...]”, W.Z. przeprowadził z H.P. trzy rozmowy operacyjne o charakterze ostrzegawczym. Przez kontakt operacyjny spowodowano obciążenie figuranta (H.F.) obowiązkami służbowymi. Podjęte przez W.Z. działania operacyjne ograniczyły w znacznym stopniu działalność polityczną H.F., m.in. przez przeniesienie go na stanowisko technologa, co doprowadziło do zaprzestania działalności politycznej. We wnioskach W.Z. wskazał, że założenie kwestionariusza ewidencyjnego kryptonim „[...]” było zasadne, gdyż ograniczyło działalność antypaństwową figuranta na forum Rady Pracowniczej. Ponadto zawnioskował, aby po zakończeniu sprawy kryptonim „[...]”, figuranta objąć kontrolą operacyjną w ramach sprawy obiektowej „[...]”.

Z informacji o przebiegu służby z dnia 21 marca 2017 r. Nr [...] sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej wynika, że ubezpieczony W.Z. w okresie od dnia 1 stycznia 1986 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Apelacyjny ocenił, że opisana wyżej służba odwołującego się stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ze względu na ustalone w postępowaniu dowodowym jego indywidualne czyny ukierunkowane na realizację zadań charakterystycznych dla tego państwa. Podkreślił, że odwołujący się wykonywał pracę operacyjną polegającą między innymi na pozyskiwaniu tajnych współpracowników oraz zabezpieczaniu operacyjnym zakładów pracy.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku odwołujący się zarzucił:

I. naruszenie prawa materialnego:

a) art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez niewłaściwe zastosowanie prowadzące się do przyjęcia przez Sąd drugiej instancji, że „służbę na rzecz totalitarnego państwa” stanowi wykonywanie standardowych dla Wydziału V WUSW w S. sekcji VIa zadań o charakterze niedecyzyjnym, opartych na gospodarowaniu mieniem i ochrony mienia S., co znajduje potwierdzenia w dokumentach w zasobach IPN, „jednocześnie nie ustalono związku pomiędzy działaniami odwołującego się a konkretnymi i indywidualnymi skutkami, które powodowałyby naruszenie podstawowych praw i wolności człowieka, dlatego nie można przypisywać odwołującemu się wszelkich negatywnych zdarzeń, które miały miejsce w okresie jego służby na terenie S., bowiem powyższe zakładałoby stosowanie elementów odpowiedzialności zbiorowej zamiast indywidualizacji winy”;

b) art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c tiret drugie ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię, że „służbę na rzecz totalitarnego państwa” może stanowić realizowanie standardowych obowiązków i czynności o charakterze niedecyzyjnym bez konkretnego związku z działaniami skierowanymi przeciwko ruchom demokratycznym tudzież niepodległościowym (czym zajmowały się inne wydziały SB, z którymi odwołujący się w żaden sposób nie współpracował i nie miał wiedzy o ich działaniach); „tymczasem sekcja VIa Wydziału V WUSW w S. sprowadzała się do ochrony obiektów, bez związku przyczynowego pomiędzy działaniami odwołującego się a naruszeniem konkretnych podstawowych praw i wolności człowieka, *ergo* me można obarczać odwołującego się odpowiedzialnością za działania ówczesnego aparatu represji oraz karać za realia historyczne i ustrojowe państwa polskiego, niemającego żadnego wpływu na

kierunek polityki represyjnej państwa (bowiem błędnie Sąd drugiej instancji utożsamia ówczesną politykę państwa PRL, która naruszała podstawowe prawa i wolności człowieka, z działaniami indywidualnego funkcjonariusza, który nie musiał naruszać podstawowych praw i wolności człowieka i takowych naruszeń nie można domniemywać w demokratycznym państwie prawa)”;

c) art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej, przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do zastosowania względem odwołującego się elementów odpowiedzialności represyjnej, przekraczającej ramy dopuszczalnej ingerencji w jego nabyte prawa majątkowe emerytalne, bez zagwarantowania mu prawa do obrony;

d) art. 177 w związku z art. 178 ust. 1 w związku z art. 193 w związku z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do błędnego przyjęcia, iż sąd powszechny nie jest uprawniony do bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych w przypadku niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją RP, bowiem błędnie przyjęto, że w przypadku wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP przepisu ustawy sąd orzekający miałby być zobowiązany skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, oczekując na rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego, co w przypadku dysfunkcjonalności i trwałej skazy prawnej składu Trybunału Konstytucyjnego nie jest prawidłowe;

e) art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, przez błędną wykładnię sprowadzającą się do przyjęcia, iż sądy powszechne nie są upoważnione do stosowania norm konstytucyjnych w przypadku oczywistej niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawowych przez przyjęcie, iż „domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją RP może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje taki walor”, w przypadku gdy prawidłowa wykładnia wskazuje, że odmowa zastosowania ustawy przez sąd nie narusza konstytucyjnych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, bowiem przedmiotem orzekania przez sąd jest indywidualna sprawa, a Trybunał orzeka o prawie;

f) art. 2 Konstytucji RP, przez niewłaściwe zastosowanie, polegające na naruszeniu zasad demokratycznego państwa prawa, a mianowicie:

- ochrony praw nabytych przez odebranie odwołującemu się praw słusznie nabytych za okres służby przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rażące ograniczenie wysokości świadczenia za okres służby po dniu 31 lipca 1990 r., pomimo że odwołujący się uzyskał swoje uprawnienia emerytalne już po dniu 31 lipca 1990 r., przechodząc na emeryturę policyjną w dniu 18 maja 2015 r.,

- sprawiedliwości społecznej, przez obniżenie uposażenia emerytalnego odwołującemu się na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do wysokości przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, pomimo że odwołujący się nabył uprawnienia po dniu 31 lipca 1990 r., w związku z odejściem na emeryturę w dniu 18 maja 2015 r., przy czym do dnia 1 października 2017 r. świadczenie było wypłacane w pełnej wysokości,

- zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez niego prawa, przez stosowanie przez państwo zasad odpowiedzialności zbiorowej wobec wszystkich przynależących do formacji i jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej,

- zasady nieretroakcji prawa, przez stosowanie nieznanego prawu karnemu sankcji w postaci obniżania świadczeń emerytalnych za przynależność, przed dniem wejścia w życie ustawy, do formacji i jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej;

g) art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez pozbawienie odwołującego się świadczenia za okres przed 31 lipca 1990 r. przez wprowadzenie przelicznika 0% podstawy wymiaru oraz obniżenie świadczenia po dniu 31 lipca 1990 r. do wysokości przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;

h) art. 30 oraz art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, sprowadzające się do pozbawienia odwołującego się nabytych praw emerytalnych, pomimo że prawa te zostały zagwarantowane przez państwo polskie w pełnej wysokości w porównaniu z funkcjonariuszami służb mundurowych, wobec których nie ma zastosowania art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej;

i) art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, sprowadzające się do represjonowania odwołującego się przez pozbawienie go świadczenia za okres przed 31 lipca 1990 r. oraz drastyczne obniżenie świadczenia „wysłuzonego” po 31 lipca 1990 r.;

j) art. 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przez dyskryminację odwołującego się w stosunku do innych funkcjonariuszy wobec obniżenia świadczenia za okres od po 31 lipca 1990 r.;

k) art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do naruszenia zasady równości oraz zasady ochrony praw nabytych odwołującego się,

k) art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do naruszenia praw i wolności odwołującego się gwarantowanych prawem UE, w szczególności w Karcie Praw Podstawowych UE, a w konsekwencji naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 1, art. 6, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 34 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przez naruszenie nabytych praw emerytalnych o charakterze majątkowych;

II. naruszenie przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 244 § 1 k.p.c., przez niewłaściwe zastosowanie.

Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz uchylenie w całości poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2022 r., XIII U 2895/18 i przekazanie w całości sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie; ewentualnie - o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie w całości sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie, a także zasądzenie od organu rentowego na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Organ rentowy, w odpowiedzi na skargę, wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od odwołującego się na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługiwały na uwzględnienie.

Przede wszystkim niezasadne są zarzuty naruszenia przepisów postępowania, ponieważ zarzut naruszenia art. 233 k.p.c. nie może wypełniać kasacyjnej podstawy naruszenia prawa procesowego z uwagi na ograniczenia wynikające z art. 398³ § 3 k.p.c., ponieważ dotyczy kwestii oceny dowodów przez sądy *meriti* (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 5 lutego 2014 r., V CSK 140/13, LEX nr 1458681; z dnia 10 czerwca 2014 r., I PK 309/13, LEX nr 1494015; z dnia 10 maja 2023 r., II CSKP 1122/22, LEX nr 3555414). Do postępowania kasacyjnego nie należy rozstrzyganie sporów o ocenę dowodów ani o prawidłowość ustalenia stanu faktycznego sprawy, którym Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹³ § 2 k.p.c. jest związany. Sąd Najwyższy nie jest sądem faktów, a wyłącznie sądem prawa. W zakresie jego ustawowych kompetencji nie mieści się korygowanie ustaleń faktycznych lub oceny materiału dowodowego dokonanego przez sąd drugiej instancji (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 30 października 2018 r., I UK 437/17, LEX nr 2570520; z dnia 8 lipca 2021 r., II USK 222/21, LEX nr 3362115).

Odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa materialnego, należy przypomnieć, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W wyroku z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126), Sąd Najwyższy wyjaśnił dodatkowo, że nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełnione jest już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Jednakże, określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, iż były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla

ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Wreszcie, w wyroku z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23 (LEX nr 3652059) wyrażono pogląd, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza kwalifikacji jego służby jako służby na rzecz państwa totalitarnego. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym przez ubezpieczonego. Nie jest więc 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. Gdy ustalenia faktyczne postępowania sądowego potwierdzają służbę w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67).

Sąd Najwyższy wypracował również linię orzecniczą, zgodnie z którą art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej są sprzeczne z licznymi postanowieniami Konstytucji RP, sądy powszechne są w konsekwencji zobowiązane do niezastosowania tych przepisów, zaś oparcie się na nich przez Sąd drugiej instancji prowadzi do uwzględnienia skargi kasacyjnej odwołującego się funkcjonariusza (zamiast wielu zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2024 r., III USKP 72/23, LEX nr 3722751, i powołane tam orzecznictwo oraz argumentacja). Wspomniana linia orzecnicza została zapoczątkowana wyrokiem z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata służby, drugi

zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Rozwiązanie to nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. „Wyzerowania” lat służby na rzecz totalitarnego państwa sprawia, że każdy jej rok traktowany jest jako nieistniejący, co w konsekwencji powoduje, że im dłuższa była taka służba w trakcie kariery zawodowej odwołującego się funkcjonariusza, tym bardziej wysokość świadczenia - należnego mu po nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej - zbliża się do wysokości najniższej emerytury gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. „Wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna i w niewielkim stopniu dotyka osób, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to nadaje się do osiągnięcia celu zakładanego przez ustawodawcę: skutecznie obniża emerytury "osób służących na rzecz totalitarnego państwa". Sąd Najwyższy uwzględnił również, że analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy zaopatrzeniowej (art. 15b) a Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (zob. wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 oraz z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). 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.

Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej obniża wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy od 1990 r. służyli wolnej Polsce. W tej sytuacji zastosowanie w stosunku do takich funkcjonariuszy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i obniżenie świadczenia należnego funkcjonariuszowi do pułapu

przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.:

- a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP;
- b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP;
- c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;
- d) narusza art. 2 Konstytucji RP.

Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9 oraz z dnia 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. Niewątpliwie za przywilej należy uznać regulację polegającą na tym, że emerytura funkcjonariusza wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Celem nowelizacji z 2016 r. było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0% podstawy wymiaru, co jest zgodne z celem ustawy wyrażającym się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Tym samym mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do obliczenia wysokości emerytury według wskaźnika podstawy wymiaru 1,3% lub 2,6% za okresy niebędące służbą na rzecz totalitarnego państwa.

„Wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 (zakaz dyskryminacji). Zasada równości praw i będąca jej lustrzanym odbiciem zasada niedyskryminacji obowiązują w polskim systemie prawnym na mocy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z

późn. zm.), mającej - zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP - pierwszeństwo stosowania przed ustawodawstwem krajowym. W myśl art. 14 tej Konwencji, korzystanie z praw i wolności w niej wymienionych powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. W świetle utrwalonej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) wykładni cytowanego przepisu, przywołanej w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2011 r., I PK 231/10 (OSNP 2012 nr 9-10, poz. 118) i z dnia 7 kwietnia 2011 r., I PK 232/10 (OSNP 2012 nr 11-12, poz. 133), dyskryminacją jest taka różnica w traktowaniu podmiotów prawa, która nie ma obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia, a więc nie realizuje uprawnionego celu oraz nie istnieje rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i tym celem. Nie dochodzi do naruszenia zasady równego traktowania (zakazu dyskryminacji), jeśli wybrane środki (przepisy) odzwierciedlają uzasadniony cel polityki społecznej oraz są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia tego celu (por. w odniesieniu do zakazu dyskryminacji ze względu na płeć: wyrok TSUE z dnia 6 lipca 2000 r., C-407/98, Katarina Abrahamsson i Leif Anderson przeciwko Elisabet Fogelqvist, LEX nr 82937; w odniesieniu do zakazu dyskryminacji ze względu na wiek: wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2005 r., C-144/04, Verner Mangold przeciwko Rudiger Heim, LEX nr 225999; wyrok TSUE z dnia 16 października 2007 r., C-411/05, Felix Palacios de la Villa przeciwko (...) S.A., LEX nr 319479; w odniesieniu do prawa do renty z pracowniczego programu emerytalnego: wyrok TSUE 11 lipca 2006 r., C-13/05, Sonia Chocón Navas przeciwko Eurest, LEX nr 226783).

Również Trybunał Konstytucyjny, wykładając powyższe zasady, wyjaśnia, że wszystkie podmioty prawne, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest zatem różne traktowanie przez prawo różnych podmiotów. Prawo wspólnotowe nie zawiera zakazu wszelkiej dyskryminacji. Jednak odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą zaś mieć charakter

relewantny i proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) i muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenia z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, poz. 1; z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987, poz. 2; z dnia 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK 1995 Nr 3, poz. 18; z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996 Nr 4, poz. 33; z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK ZU 1997 nr 3-4, poz. 37 i z dnia 14 maja 2001 r., SK 1/00, OTK ZU 2001 Nr 4, poz. 84). Nie narusza zasady równości usprawiedliwione i racjonalne zróżnicowanie (dyferencjacja) sytuacji prawnej podmiotów ze względu na różniącą je cechę istotną, relewantną (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 23 października 1996 r., I PRN 94/96, OSNAPiUS 1997 nr 8, poz. 131; z dnia 10 września 1997 r., I PKN 246/97, OSNAPiUS 1998 nr 12, poz. 360; z dnia 16 listopada 2001 r., I PKN 696/00, OSNP 2003 nr 20, poz. 486; z dnia 12 grudnia 2001 r., I PKN 182/01, OSP 2002 nr 11, poz. 150; z dnia 23 listopada 2004 r., I PK 20/04, OSNP 2005 nr 13, poz. 185; z dnia 14 lutego 2006 r., III PK 109/05, OSNP 2007 nr 1-2, poz. 5; oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., III ZP 31/01, OSNAPiUS 2002 nr 12 poz. 284).

Ważenie interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów norm art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej (zniesienie nieuzasadnionych przywilejów wynikających z godnej potępienia służby na rzecz totalitarnego państwa) i interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, nie prowadzi do wniosku o oczywistej sprzeczności tych norm ze standardami konstytucyjnymi wskazanymi w podstawach kasacyjnych. Tak też ocenił to Sąd Najwyższy w sprawie II USKP 120/22, stwierdzając, że 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, a wręcz przekonanie, że mechanizm ten w ostatecznym rozrachunku jest szkodliwy dla Polski, nie jest wystarczające dla uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP.

Podobnie rzecz się ma z oceną tych przepisów w kontekście wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Powracając znowu do rozważań zawartych w wyroku II USKP 120/22, należy przyznać rację twierdzeniu, że w tym przypadku ścierają się przeciwstawne racje. Dla zdecydowanej większości społeczeństwa służenie totalitarnemu państwu jest i było karygodne. Inna część społeczeństwa, prezentująca bardziej wyważone sądy, będzie podkreślać inne okoliczności - że minęło już tyle lat, że wykonujący taką służbę przeszedł pozytywnie weryfikację, że i służył wolnej Polsce, że już poniósł odpowiedzialność, gdyż ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy zaopatrzeniowej 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 2009 r. Nr 24, poz. 145) potraktowała te lata służby jako „0,7 podstawy wymiaru”.

Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15) wskazał, że art. 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowi podstawę do rozróżnienia:

- 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz

- 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa.

W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie węższy zakres swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie

mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może - co do zasady - znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym przypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

W przywołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazano także, że zgodnie z art. 30 Konstytucji RP, „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. W wyroku z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK 2001 Nr 3, poz. 54 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, godność człowieka może w szczególności zostać naruszona przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka.

Biorąc pod uwagę przedstawiony wyżej cel ustawy polegający na pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa oraz to, że komentowane przepisy nie pozbawiają funkcjonariuszy minimum socjalnego, nie

sposób uznać, to zastosowanie tych przepisów się narusza w sposób oczywisty wzorzec z art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Dalej idąc, w przywołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 6/09 podkreślono, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992 Nr 1, poz. 7; wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU 1998 Nr 7, poz. 114; wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999 Nr 5, poz. 100; wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999 Nr 7, poz. 165 i wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK - A 2006 Nr 1, poz. 8).

Także więc i w tym przypadku zastosowanie wobec funkcjonariuszy art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jawi się w sposób oczywisty jak sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

Odnosząc powyższe zapatrywania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, stanowiska Sądu drugiej instancji oraz podstaw skargi kasacyjnej, Sąd

Najwyższy uznaje, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej został zastosowany przez Sąd drugiej instancji prawidłowo.

Jak wynika z motywów przedstawionych przez Sąd Apelacyjny, skarżący pełnił w spornym okresie służbę na rzecz totalitarnego państwa. Wniosek taki Sąd wyprowadził z poczynionych ustaleń faktycznych odnoszących się zarówno do jego indywidualnych czynów, jak i zadań przypisanych jednostce, w której pełnił służbę i Sąd Najwyższy ocenę tę podziela. Z podstawy faktycznej wyroku jednoznacznie wynika, że skarżący prowadził czynności operacyjne wymierzone w obywateli podejmujących działania opozycyjne wobec komunistycznej władzy, a więc ochraniał byt totalitarnego państwa, naruszając prawa i wolności obywatelskie.

Natomiast zauważyć należy, że Sąd Apelacyjny nie tylko pominął mechanizm obniżania świadczeń, o którym mowa w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, ale też nie ustalił, kiedy skarżący został zwolniony ze służby (w skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej).

Sąd wypowiedział się jedynie co do obniżenia należnej ubezpieczonemu emerytury przez „wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa, natomiast ani słowem nie odniósł się do mechanizmu „gilotyny” zawartego w przepisach ustawy zaopatrzeniowej. Z uwagi na brak stosownych ustaleń nie wiadomo też, czy 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 pełnionej w demokratycznym państwie prawa.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c.).

[SOP]

[az]