



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Piotr Prusinowski (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek

SSA Marek Szymanowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. K.
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 11 czerwca 2024 r.,
skargi kasacyjnej odwołującego się i organu rentowego od wyroku Sądu
Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. akt III AUa 1685/22,

I. oddala obie skargi kasacyjne;

II. znosi wzajemnie koszty postępowania kasacyjnego.

Bohdan Bieniek Piotr Prusinowski SSA Marek Szymanowski

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2022 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 30 czerwca 2017 r. i ustalił M. K. (odwołującemu się) prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 r., jak też zmienił zaskarżoną decyzję drugą decyzję tego samego dnia i ustalił odwołującemu się prawo do policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 r. Orzekając o kosztach procesu Sąd Okręgowy zasądził od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na rzecz odwołującego się kwotę 360 zł.

Sąd Okręgowy ustalił, że odwołujący się z dniem 28 grudnia 1976 r. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej i mianowany funkcjonariuszem na okres służby przygotowawczej na stanowisko wywiadowcy na wolnym etacie Kierownika Sekcji Wydziału Śledczego Służb Bezpieczeństwa Wydziału „[...]” Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w Z. Z dniem 18 grudnia 1979 r. został funkcjonariuszem stałym, a 1 sierpnia 1983 r. awansował na stanowisko starszego wywiadowcy Wydziału „[...]” Służb Bezpieczeństwa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Z. Wydział „[...]”, w którym pracował odwołujący zajmował się wywiadem. Odwołujący się przed podjęciem służby, nie znał konkretnych szczegółów na temat specyfiki pracy w wydziale. Do głównych jego zadań należało prowadzenie zadań obserwacyjnych. Z dniem 1 września 1985 r. odwołujący się został skierowany do Wyższej Szkoły Oficerskiej w L., gdzie spędził 3 lata. Oprócz podejmowanych zadań na uczelni, oddelegowywano go do Biura Ochrony Rządu w celu wykonywania ochrony i zabezpieczenia - na przykład pilnowania porządku podczas wizyt papieskich. Po odbyciu szkoły, odwołujący wrócił do pracy w Wydziale „[...]”. Został pozytywnie zweryfikowany i kontynuował służbę do 2006 r. w Wydziale Techniki Operacyjnej Komendy Wojewódzkiej Policji w G. Przed i po 1990 r. nie był objęty postępowaniem karnym ani dyscyplinarnym. Zdobył wiele nagród i odznaczeń za świadczoną pracę. Nie współpracował z opozycją i nie był uczestnikiem postępowania prowadzonego przez IPN. W związku z wejściem w życie 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) organ rentowy otrzymał informację z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby strony odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa i dokonał ponownego ustalenia wysokości świadczeń.

Sąd Okręgowy wskazał, że weryfikacja zasadności obniżenia świadczeń emerytalnego i rentowego w 2017 r. wymaga uprzedniego poczynienia rozważań dotyczących zakresu podmiotowego osób objętych ustawą nowelizacyjną z 16 grudnia 2016 r., co w prostej konsekwencji prowadzi do konieczności wykładni użytego we wprowadzonym na mocy tej ustawy przepisie art. 13b sformułowania „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., w szczególności jej art. 1, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r.) regulację sprowadzającą się do obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL. 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 nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2). Ustawa wprowadziła dodatkowo pewne wyjątki, pozwalające na wyłączenie jej zastosowania jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach 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 przepisów o obniżeniu świadczenia przewidział przepis 8a ustawy, wskazując, iż w szczególnie uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosowną decyzją, z uwagi na krótkotrwałą służbę funkcjonariusza przed dniem 31 lipca 1990 r. albo rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia, minister może wyłączyć stosowanie ww. przepisów. W aktach niniejszej sprawy brak jest informacji, aby strona odwołująca zwróciła się z

tego rodzaju wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zgodnie z art. 13b ust. 1 za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., m.in. w formacjach wymienionych w ust. 1 pkt 5 lit. d i e, czyli w Wydziale „[...]” oraz Wyższej Szkole Oficerskiej w L., w których służył odwołujący się.

Z kolei art. 13a ust. 1 wspomnianej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym stanowi, że na wniosek organu rentowego Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu na podstawie posiadanych akt osobowych sporządza, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, i przekazuje organowi rentowemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Zgodnie z art. 13a ust. 5, informacja powyższa jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że o ile informacja ta była wiążąca dla organu emerytalno-rentowego, o tyle nie była wiążąca dla sądu. W tym zakresie Sąd pierwszej instancji wskazał, że podziela stanowisko Sądu Najwyższego zaprezentowane w uchwale składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20), że zwrot „na rzecz” użyty w art. 13b rzeczonyj ustawy należy interpretować z punktu widzenia wykładni językowej jako działanie podejmowane „na korzyść” państwa totalitarnego. W uchwale tej Sąd Najwyższy przestrzegł przed zrównywaniem sytuacji osób kierujących organami państwa totalitarnego, osób, które angażowały się w wykonywanie zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli z osobami, które w ramach wymienionych w art. 13b formacji wykonywały czynności akceptowalne i wykonywane w każdym państwie, także tym demokratycznym. Sąd Najwyższy podkreślił, że nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę w organach wskazanych w art. 13b ustawy pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, bowiem zadania tych osób dotyczyły obszarów bezpieczeństwa państwa istotnych w każdym czasie oraz w wielu modelach ustrojowych, np. służba w policji kryminalnej, ochrona granic. W konsekwencji - w każdym przypadku koniecznym jest zbadanie wszystkich okoliczności sprawy, a ustalenie, czy dana osoba podlega ustawie zgodnie z art. 13b, powinno opierać się

nie na mechanicznym i formalnym oparciu się na informacji o przebiegu służby z IPN, ale na wszechstronnym zbadaniu wszystkich okoliczności sprawy, a przede wszystkim indywidualnych czynów osoby oraz ich weryfikacji pod kątem godzenia w prawa i wolności człowieka. Stąd też 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 zw. z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej).

W ocenie Sądu Okręgowego analiza zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału dowodowego prowadzi do wniosku, że brak jest dowodów, by odwołujący się faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Mimo, iż odwołujący się zajmował się działaniami opartymi na prowadzeniu obserwacji, to brak jest dowodów, aby wypełniał on zadania Służby Bezpieczeństwa, zmierzające do realizacji funkcji państwa totalitarnego, jak również, aby zajmował się zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem prawa do wolności słowa i zgromadzeń, prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Z opinii służbowych zgromadzonych w aktach osobowych ubezpieczonego oraz jego zeznań nie wynika, że wykonywane przez niego czynności wypełniały ustawowe kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, określone w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. Za prawidłowością powyższej oceny dokonanej przez Sąd przemawia również to, że odwołujący się przeszedł weryfikację i służył w demokratycznym państwie, gdzie wzorowo pełnił służbę w Policji aż do 2006 r. Wyrazem zaufania do odwołującego i jego zawodowego profesjonalizmu jest również szereg nagród i odznaczeń, które uzyskał za długoletnią i sumienną służbę oraz swój wkład wniesiony w pracę. Uwzględniając treść powyższej uchwały Sądu Najwyższego, takiej działalności nie można zakwalifikować jako służby na rzecz totalitarnego państwa i stwierdzić należy, że w niniejszym przypadku brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczeń odwołującego się. Sąd Okręgowy wskazał, że brzmienie art. 13b ust. 1 pkt 5

wskazuje na to, że aby przypisać odwołującemu się służbę na rzecz totalitarnego państwa konieczny jest nie tylko fakt służby w wymienionej w przepisie jednostce, ale także wykonywanie skonkretyzowanych czynności w ramach tej służby. Wobec czego, aby przypisać odwołującemu się służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie jego pracy, konieczne jest wykonywanie przez niego nie tylko czynności operacyjno-technicznych niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa, ale wykazanie, że godziły one w prawa i wolności obywateli - czego nie można przypisać ubezpieczonemu.

Zdaniem Sądu Okręgowego ustawowe kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., 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. Brak takowej oceny przybiera charakter odpowiedzialności zbiorowej, przypisując wszystkim emerytowanym funkcjonariuszom działalność na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym domniemanie dopuszczenia się przez nich łamania praw człowieka i naruszania jego podstawowych wolności. Stosowanie odpowiedzialności zbiorowej, oderwanej od oceny zindywidualizowanych czynów funkcjonariuszy, zbliżyłoby bardziej cele spornej ustawy do mechanizmów stosowanych w czasach państwa totalitarnego, aniżeli w demokratycznym państwie prawa. Sąd Okręgowy podniósł jednocześnie, że postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r. wydanym w sprawie o sygn. akt XIII 1 U 326/18 zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności z Konstytucją RP analogicznych przepisów ustawy, zastosowanych przez organ rentowy w decyzji zaskarżonej odwołaniem innego uprawnionego do emerytury na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (tj. art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z art. 13b) oraz innych przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ww. ustawy (art. 1 i art. 2). Na skutek tego pytania prawnego zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie sygn. P 4/18. które nadal - mimo upływu 3 lat - nie zostało zakończone. Dalsze zawieszenie postępowań odwoławczych od decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego w oczekiwaniu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego - co miało miejsce do tej pory - choć mające podstawy prawne, byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi

uprawnieniami strony odwołującej do rozpoznania jej sprawy bez zbędnej zwłoki [art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jak również z uprawnieniem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)], dlatego też Sąd Okręgowy oparł swoje rozważania na kanwie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, której rozważania w pełni podziela. Dodatkowo Sąd Okręgowy nadmienił, iż w dniu 16 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 10/20 orzekł, iż 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. W ustnych motywach rozstrzygnięcia wskazano na zgodność z Konstytucją zastosowanej wobec osób objętych ustawą, zasady zabezpieczenia społecznego *de minimis*, wskazując, iż ich sytuacja prawna byłaby zgoła inna, gdyby ustawodawca w całości odebrał im należne dotychczas świadczenia. Podkreślono również brak uzasadnionych podstaw do zastosowania zasady *ne bis in idem*, a to z uwagi na fakt, iż wcześniejsza ustawa w ogóle nie odnosiła się do świadczeń rentowych. Ponadto wskazano również na zasadę praw nabytych, którą - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - należy oceniać przez pryzmat praw nabytych słusznie, w kontrze do praw nabytych niesłusznie. W ocenie Sądu Okręgowego oznacza to, iż analizując przedmiotową sprawę, należało zbadać - przez pryzmat uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. - czy strona ubezpieczona nabyła prawo do spornego świadczenia słusznie, czy też niesłusznie. Zebrany w sprawie materiał dowodowy nie potwierdził przesłanki niesłuszności.

Wyrokiem 26 kwietnia 2023 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie – na skutek apelacji organu emerytalnego - zmienił zaskarżony wyrok (w punkcie 1.) w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 30 czerwca 2017 r. nr KRW [...] (Nr [...]) ustalając od 1 października 2017 r. wysokość emerytury odwołującego się na 50,70% podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy

wymiaru za każdy rok służby od 28 grudnia 1976 r. do 31 lipca 1990 r. i uwzględniając podwyższenie z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą, bez zastosowania ograniczenia do wysokości miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W pozostałym zakresie odwołanie i apelację Sąd Apelacyjny oddalił.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że fakty dotyczące historii służby odwołującego się, wynikające z dokumentów znajdujących się w jego aktach osobowych, zawierających dane niekwestionowane przez strony, nie były sporne. Jednocześnie Sąd Apelacyjny uzupełnił ustalenia faktyczne w postępowaniu odwoławczym na podstawie akt osobowych. Z dniem 28 grudnia 1976 r. odwołujący się został przyjęty do służby w MO na stanowisko wywiadowcy na wolnym etacie kierownika sekcji Wydziału Śledczego SB w KWMO Z. ze skierowaniem do pracy do Wydziału „[...]”, gdzie następnie pełnił służbę. Od 1 marca 1977 r. odwołujący się zajmował stanowisko wywiadowcy Wydziału „[...]” KWMO Z. W tym czasie oceniany był jako funkcjonariusz sumienny i zdyscyplinowany, który poważnie traktuje pracę i w sposób zadowalający wywiązuje się z obowiązków, przestrzegając zasad konspiracji. W opinii służbowej za 1977 r. zwrócono uwagę na jego negatywny stosunek do kleru.

Z dniem 28 grudnia 1979 r. w związku z upływem służby przygotowawczej został mianowany funkcjonariuszem stałym. W tym czasie brał udział w realizacji różnych zadań obserwacyjnych, korzystał z rad doświadczonych wywiadowców i dobrze poznał pracę obserwacji, co odnotowano w jego opiniach służbowych. Na bieżąco interesował się sprawami społeczno - politycznymi. Z dniem 1 sierpnia 1983 r. odwołujący się został mianowany na stanowisko starszego wywiadowcy Wydziału „[...]” WUSW w Z. Z dniem 1 września 1985 r. został zaliczony w etatowy stan słuchaczy WSO MSW im. [...] w L. Przez okres nauki w tej szkole zbierał bardzo dobre oceny i był dowódcą plutonu. Przejawiał duże zaangażowanie w życiu partyjnym i społecznym zarówno pododdziału, jaki szkoły. Uczestniczył w akcjach operacyjnych o specjalnym znaczeniu realizowanych przez uczelnię. Za osiągnięte bardzo dobre wyniki w nauce, służbie i pracy społecznej był wielokrotnie wyróżniany przez przełożonych nagrodami pieniężnymi oraz urlopami nagrodowymi. Jak wskazano w opinii z 24 czerwca 1988 r. prezentowana postawa, zdobyta wiedza w

WSO oraz dotychczasowa praktyka zawodowa „stawiają go w szeregu odpowiedzialnych, samodzielnych operacyjnych pracowników SB”.

Od 1 lipca 1988 r. odwołujący się zajmował stanowisko inspektora Wydziału „[...]” WUSW w Z. W czasie służby w Wydziale „[...]” KWMO oraz w WSO im. [...] w L. odwołujący się był oceniany przez przełożonych jako funkcjonariusz zdyscyplinowany, wykazujący samodzielność i inicjatywę. Zwracano uwagę na jego udział w akcjach operacyjnych o specjalnym znaczeniu (opinia służbowa z 24 czerwca 1988 r.). Zdaniem przełożonych, odwołujący się potrafił „odpowiednio zachować się w każdej sytuacji podczas realizacji zadań obserwacji”. (opinia służbowa z 10 grudnia 1979 r., wniosek o nadanie stopnia starszego kaprała MO z 20 sierpnia 1977 r.). Podkreślano przynależność partyjną odwołującego się oraz niebudzącą zastrzeżeń postawę ideowo-moralną (opinia służbowa z 24 czerwca 1988 r.). Odnotowano także, że jest negatywnie ustosunkowany do kleru (opinia służbowa z 1977 r.). Praca i postawa odwołującego się skutkowałą otrzymywaniem przez niego awansów w stopniu, odznaczenia państwowego, pochwał. Od początku służby otrzymywał on dodatek operacyjny.

Sąd Apelacyjny podniósł, że Służba Bezpieczeństwa (dalej: SB) stanowiła aparat powołany do ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w PRL, utworzony na mocy ustawy z 13 listopada 1956 r. o zmianie organizacji naczelnych organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Aparat bezpieczeństwa rozpoczął działalność w ramach Resortu Bezpieczeństwa Publicznego powołanego ustawą KRN z 21 VII 1944 o utworzeniu PKWN. Resort ten w styczniu 1945 r. przemianowano na Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, które rozwiązano w grudniu 1954 r. Podstawowe zadania realizowane dotąd przez aparat bezpieczeństwa przekazano nowo powołanemu Komitetowi ds. Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów, który następnie został zniesiony na mocy ustawy z listopada 1956 r., a jego kompetencje przekazano Ministrowi Spraw Wewnętrznych. W latach 1956-83 w terenie aparat ten został organizacyjnie usytuowany w odpowiednich komendach milicji jako Służba Bezpieczeństwa. Zgodnie z ustawą z 1983 r. o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów, SB działała w ramach wojewódzkich, rejonowych, miejskich i dzielnicowych urzędów spraw wewnętrznych.

Zadaniem SB była ochrona ustroju i nadzorowanie dziedzin życia społ. i gosp. uznanych za istotne dla państwa; brała udział w zwalczaniu opozycji, represjach wobec uczestników protestów i strajków, inwigilowaniu duchowieństwa, niezależnych środowisk intelektualnych, mniejszości narodowych i innych nieakceptowanych przez reżim. Była szczególnie aktywna była w latach 80 - tych w zwalczaniu Solidarności [...] Zgodnie z zakresem działania Wydział „[...]” Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej był odpowiednikiem terenowym Biura „[...]” Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wydział „[...]” Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej /równorzędnej/ Milicji Obywatelskiej odpowiedzialny był za organizowanie i prowadzenie działalności w zakresie obserwacji oraz wstępnego rozpoznania operacyjnego osób i obiektów dla potrzeb jednostek operacyjnych resortu spraw wewnętrznych. Do zakresu działania Wydziału „[...]” Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej /równorzędnej/ Milicji Obywatelskiej w szczególności należało: organizowanie i prowadzenie obserwacji zewnętrznej; prowadzenie wstępnego rozpoznania operacyjnego osób i obiektów dla potrzeb obserwacji i jednostek operacyjnych; prowadzenie pracy operacyjnej w wyznaczonych hotelach; organizowanie osobowych źródeł informacji przy trasach najczęstszych przejazdów pracowników placówek dyplomatycznych i cudzoziemców krajów kapitalistycznych oraz współpraca po tej linii z jednostkami Milicji Obywatelskiej, Wojskowej Służby Wewnętrznej, Strażą Przemysłową itp.; zabezpieczenie i uczestnictwo w wykonywaniu tajnych przeszukań, penetracji i instalacji techniki specjalnej w obiektach będących w zainteresowaniu jednostek operacyjnych resortu spraw wewnętrznych. Zgodnie z Ramowym Zakresem Działania Wydziału „[...]” Służby Bezpieczeństwa Wojewódzkiego/Stołecznego/ Urzędu Spraw Wewnętrznych odpowiedzialny był za organizowanie i prowadzenie działań w zakresie obserwacji, dokonywania wywiadów-ustaleń oraz wstępnego rozpoznania i zabezpieczenia operacyjnego dyplomatów, cudzoziemców i innych osób zleczanych do kontroli obserwacyjnej zwanych dalej figurantami, w miejscach ich zamieszkania i obiektach czasowego pobytu, dla potrzeb odpowiednich komórek organizacyjnych wojewódzkiego /stołecznego/ urzędu spraw wewnętrznych.

Odwołujący się pozostawał w służbie do 17 lipca 2006 r. Decyzją organu emerytalno-rentowego z 7 sierpnia 2006 r. ustalono odwołującemu się prawo do

emerytury policyjnej. Emerytura z tytułu wysługi lat wyniosła 75% podstawy wymiaru, tj. kwotę 3.660,32 zł ($0,75 \times 4.880,42$ zł). Decyzją organu emerytalno-rentowego z 12 stycznia 2007 r. ustalono odwołującemu się prawo do policyjnej renty inwalidzkiej. Funkcjonariusz został zaliczony do 3 grupy inwalidów. Renta inwalidzka z tytułu wysługi lat wyniosła 40% podstawy wymiaru, tj. kwotę 1.952.17 zł ($0,40 \times 4.880,42$ zł).

Emerytura policyjna a odwołujący się na dzień 1 marca 2017 r. wynosiła kwotę 5.174,23 zł brutto.

24 maja 2017 r. IPN wystawił informację nr 378576/2017, z której wynika, że służba odwołującego się w okresie od 28 grudnia 1976 r. do 31 lipca 1990 r. została zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy. Decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z 30 czerwca 2017 r. ponownie ustalono odwołujący się wysokość emerytury policyjnej. Przy ustalaniu nowej wysokości emerytury uwzględniono wysługę emerytalną określoną w zestawieniu dołączonym do decyzji. Z dokumentu tego wynika, że na wysługę odwołujący się składają się: okresy składkowe przed służbą (1 rok, 6 miesięcy i 24 dni), zasadnicza służba wojskowa (1 rok, 11 miesięcy i 20 dni), służba w Policji (15 lat, 11 miesięcy i 17 dni). Odwołujący się posiada także okres służby w wymiarze 13 lat, 7 miesięcy i 4 dni (od 28 grudnia 1976 r. do 31 lipca 1990 r.), który został zakwalifikowany przez organ emerytalno-rentowy jako służba na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej.

Emerytura odwołującego się, uwzględniająca wysługę z pominięciem ww. okresu służby w wymiarze 13 lat, 7 miesięcy i 4 dni (od 28 grudnia 1976 r. do 31 lipca 1990 r.) wynosi 50,70% podstawy wymiaru (6.467,79 zł) stanowiąc kwotę 3.279,17 zł brutto. W związku z przekroczeniem przez tak ustaloną wysokość emerytury przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS (2.069,02 zł) emerytura została ograniczona do kwoty 2.069,02 zł.

Decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z 30 czerwca 2017 r. ponownie ustalono odwołującemu się wysokość policyjnej renty inwalidzkiej. Renta z tytułu zaliczenia do III grupy wyniosła 0% podstawy wymiaru stanowiąc kwotę 0 zł. Ustalona wysokość renty, będąca niższą od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości, została podwyższona do kwoty 1.000 zł.

Z uwagi na posiadanie prawa do korzystniejszej emerytury policyjnej, renty inwalidzkiej nie wypłaca się.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego Sąd pierwszej instancji, pomijając przy ustaleniu stanu faktycznego szereg przytoczonych wyżej, poczynionych w instancji odwoławczej, ustaleń opartych na dokumentach w postaci akt osobowych funkcjonariusza, a także dokumentów dotyczących nadrzędnych zadań, celów i metod jednostki organizacyjnej MSW i jednostek podległych MSW, w której pełniona była służba, naruszył przepis art. 233 § 1 k.p.c. Z tych względów analogiczną wadliwością dotknięta jest ocena tego Sądu negująca pełnienie przez a odwołującego się służby na rzecz totalitarnego państwa, rozumianej przez ten Sąd jako konkretne czynności polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, własności i bezpieczeństwa obywateli.

Sąd Apelacyjny podzielił pogląd, że informacja o przebiegu służby odwołującego się przedstawiona przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, nie jest dla sądu powszechnego prowadzącego sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych wiążąca, co trafnie zauważył Sąd pierwszej instancji, i że kontrola zaskarżonych decyzji organów rentowych polega przede wszystkim na możliwości przeprowadzenia niczym nieograniczonego postępowania dowodowego w zakresie faktów stanowiących podstawę ich wydania. Za prawidłowością tego stanowiska przemawia, zdaniem Sądu Apelacyjnego, utrwalone orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20).

Przebieg postępowania w sprawie z odwołania od decyzji ponownie ustalającej wysokość świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego (emerytury policyjnej, policyjnej renty inwalidzkiej, policyjnej renty rodzinnej) powinien oscylować wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodu, z uwzględnieniem dowodów *prima facie*, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania. W niniejszej sprawie jednak nie był kwestionowany sam fakt zatrudnienia w organach służby bezpieczeństwa

państwa wymienionym w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w okresie wynikającym z zaświadczenia wystawionego przez IPN, natomiast zakwalifikowanie tego zatrudnienia, jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu wskazanej regulacji, powinno być dokonane w procesie oceny ustalonych faktów przez pryzmat prawa materialnego. Na mocy 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) ustawodawca wprowadził do porządku prawnego kolejną (po ustawie z 23 stycznia 2009 r.) regulację dającą podstawę do obniżenia emerytur, a także rent osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do nowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego” - zgodnie z przepisem 13b ust. 1 za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w 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. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c 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, przy czym w roku 2017 jest to kwota 2.069,02 zł. Powyższa regulacja spowodowała także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit, przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru.

Ustawodawca przewidział przy tym 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 mawianych 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 się nie powoływał się na żadną z tych przesłanek.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że celem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. nowelizującej ustawę zaopatrzeniową była likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa uzyskanych przez nich z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Jak wynika z preambuły ustawy nowelizującej z 2009 r., obniżającej po raz pierwszy część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszającej podstawowe prawa człowieka, zwalczającej organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za sprzeniewierzenie się wartościom niepodległościowym, wolnościowym i demokratycznym oraz udział w utrwalaniu nieludzkiego systemu władzy. W myśl art. 15b ust. 1 pkt 1 tej noweli (z 2009 r.) służba w określonych podmiotach została potraktowana jak okres nieskładkowy, to jest 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1994-1990. zaś w orzecznictwie jednoznacznie stwierdzono, że w ten sposób obniżone świadczenie może być niższe od 40% podstawy jego wymiaru, uznając równocześnie, że art. 15b ustawy nowelizującej z

2009 r. nie naruszył zasady równości lub proporcjonalności świadczeń, bowiem tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym funkcjonariusze nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych (uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., II UZP 2/11). Sąd Apelacyjny wskazał też, na uprzywilejowanie w zakresie emerytalno-rentowym byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa składało się szereg elementów. Wynikało ono często już tylko z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało takim funkcjonariuszom, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością, ale również z ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia. O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego w suwerennym i demokratycznym państwie jest zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa.

Sąd Apelacyjny dostrzegł też, że zmniejszenia świadczeń osobom pełniącym służbę w organach bezpieczeństwa państwa byłego reżimu komunistycznego (uprzywilejowanym w sferze praw emerytalnych) zaaprobował Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w decyzji nr 15189/10 z 14 maja 2013 r., który wskazał, że ustawa zmieniająca (z 23 stycznia 2009 r.) swoją treść normatywną nie narusza art. 3, art. 6 § 1 i 2, art. 7, art. 8 i art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 1 Protokołu nr 1 do tej Konwencji. ETPC potwierdził, że wszystkie zasady mające

generalnie zastosowanie w sprawach na tle art. 1 Protokołu nr 1 mają również znaczenie w przypadku emerytur. W wymienionej decyzji wskazano, że ustawodawca krajowy wyposażony w bezpośrednią legitymację demokratyczną jest lepiej przygotowany do oceny, czy w danym kraju ze względu na jego wyjątkowe doświadczenie historyczne i polityczne interes publiczny wymagał przyjęcia określonych środków dekomunizacji, aby zapewnić większą sprawiedliwość społeczną albo stabilność demokracji.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego podniesione przez Trybunał argumenty pozostają aktualne w kontekście nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r. skutkującej obniżeniem świadczeń z zaopatrzenia emerytalno - rentowego objętych nią funkcjonariuszy (art. 13b znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej). Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. nowelizującej ustawę zaopatrzeniową, ustawa ta ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. Zdaniem projektodawcy wprowadzone na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie. Wskazano, że przywileje emerytalne i rentowe takich funkcjonariuszy nie zasługują na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. Projektodawca wskazał, że jako przywilej należy rozumieć ustalanie świadczeń emerytalno-rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytury i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, mającego na uwadze przytoczoną argumentację, regulacje zawarte we wskazanych przepisach generalnie nie stanowią naruszenia powszechnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w jednostkach wchodzących w skład organów bezpieczeństwa państwa, które stosowały bezprawne i niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli. Osoby te zarówno w

czasie swojej aktywności zawodowej, jak i po jej zakończeniu korzystały z licznych przywilejów, w tym mających wymiar finansowy, przy jednoczesnym całkowitym braku zasługującego na akceptację uzasadnienia dla takowych. Zauważyć należy, że realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawa realizującym zasady sprawiedliwości społecznej mogą oczekiwać również obywatele nie godzący się na dalsze utrzymywanie tego rodzaju uprzywilejowania w nawet najmniejszym zakresie, w szczególności pielęgnujący pamięć o ofiarach zbrodni komunistycznych, które zostały całkowicie pozbawione możliwości nabycia jakichkolwiek świadczeń, lub represjonowane przez aparat bezpieczeństwa często korzystają z zaniżonych świadczeń emerytalno-rentowych. Zestawiając służbę funkcjonariuszy organów, składających się na opisany system represji skierowanych przeciwko współobywatelom, z sytuacją ofiar reżimu i ich zaangażowaniem na rzecz suwerenności państwa polskiego oraz odzyskania przez społeczeństwo podstawowych, przynależnych mu praw i wolności, nie sposób nie dostrzec rażącej dysproporcji. Nie istnieje zatem uzasadnienie dla przedkładania interesów i oczekiwań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państw w organach wymienionych w ustawie zaopatrzeniowej nad powyższą, słuszną potrzebę obywateli, zwłaszcza tych, którzy doznali krzywdy na skutek działań organów służby bezpieczeństwa państwa. Nie można też uznać zdaniem Sądu Apelacyjnego, że funkcjonariusze, którzy nabyli świadczenia w związku z taką służbą, mogą skutecznie powoływać się na naruszenie zasady państwa prawa i dyskryminację. O naruszeniu powyższych zasad można byłoby mówić w sytuacji porównania świadczeniobiorców spełniających takie same istotne cechy, co nie dotyczy byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa porównywanych do ubezpieczonych, lub osób korzystających z zaopatrzenia mundurowego, nie pełniących takiej służby. Podkreślić należy, że już sama przynależność i służbowe podporządkowanie w instytucjach bezpieczeństwa totalitarnego państwa implikowały uprzywilejowaną pozycję funkcjonariuszy wyrażającą się w pobieraniu wyższych uposażeń, oraz przywilejach i korzyściach w postaci łatwiej dostępnej, wyodrębnionej resortowej służby medycznej, nieodpłatnych lub tanich mieszkań służbowych, możliwości nabycia prywatnych pojazdów mechanicznych, dostępnych i bardziej komfortowych wczasów służbowych

czy łatwiejszej dostępności do innych dóbr powszechnego użytku lub artykułów spożywczych, które nie były powszechnym udziałem „zwykłych” obywateli Polski (wyroki Sądu Najwyższego: z 24 czerwca 2015 r., II UK 246/14, LEX nr 1794314 lub 13 czerwca 2017 r., I UK 258/16, LEX nr 2382464). Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 19 lutego 2020 r. (sygn. akt. III UZP 11/19 LEX nr 2780483), „uzyskane przywileje stanowiły "wyczerpującą odpłatę" za służbę w instytucjonalnym systemie totalitarnych represji. Oznacza to, że wolna Polska nie ma już żadnego długu ani zobowiązań z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa w instytucjach politycznych represji, które pomiędzy 22 lipca 1944 r. a 31 lipca 1990r. zwalczały ruchy demokratyczne lub dążenia niepodległościowe, obywatelskie i wolnościowe. W konsekwencji z tytułu pełnienia złowroziej i niegodziwej służby represyjnej w tych okresach przeciwko wolnej Polsce funkcjonariusze instytucji wymienionych w art. 13b ustawy nie mogą i nie powinni oczekiwać nienależnych korzyści emerytalnych, poza cywilizowaną gwarancją uzyskania świadczeń z powszechnego ubezpieczenia społecznego świadczeń w wysokości nie wyższej niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3 ustawy), której na ogół nie osiągały osoby represjonowane przez służby totalitarnego państwa”.

Nie można też mówić o gorszym traktowaniu funkcjonariuszy, takich jak odwołujący się, niż tych, którzy utracili prawo do emerytury mundurowej w związku ze skazaniem za przestępstwo. Tego rodzaju argumentacja jest nieuprawniona, bowiem nie ma uzasadnienia do stosowania wskazanego porównania świadczeniobiorców znajdujących się w całkowicie odmiennej sytuacji faktycznej i prawnej, z uwagi na którą ustawodawca, kierując się w obu ww. przypadkach, zupełnie odmiennymi przesłankami, przewidział mechanizm obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych. Zauważyć jedynie na marginesie należy, że funkcjonariusze służby bezpieczeństwa PRL nie ponosili żadnej odpowiedzialności za swoje działania, w tym w sposób oczywisty naruszające podstawowe prawa człowieka (albo mające charakter pomocniczy w stosunku do tego rodzaju działań), a wręcz często byli w związku z nimi awansowani i premiiowani, zaś wielu z nich korzystało z uprzywilejowanych świadczeń z zaopatrzenia mundurowego aż do czasu wydania decyzji będących przedmiotem niniejszego postępowania.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego obniżenie świadczeń w omawianych okolicznościach (z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa) nie stanowi też naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantowanego przepisem art. 67 ust 1 Konstytucji. Podkreślić należy, że skutkiem zastosowania przepisów ustawy nowelizującej z 2016 r. nie było odebranie świadczeń, tylko obniżenie ich wysokości. Nie jest przy tym uzasadnione wywodzenie pozytywnych dla byłych funkcjonariuszy skutków z okoliczności, że powyższe obniżenie nastąpiło po ponad dwudziestu latach od czasu transformacji ustrojowej. Postulat realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, mający oparcie w przepisie art. 2 Konstytucji RP, pozostał bowiem aktualny i priorytetowy, zaś zachowanie wskazanego stanu uprzywilejowania w zakresie zabezpieczenia emerytalno-rentowego przez tak długi okres należy uznać za sytuację korzystną dla beneficjentów powyższego zaopatrzenia, którzy w demokratycznym państwie prawa, realizującym zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) nie powinni oczekiwać, że opisane przywileje zostaną utrzymane. Jak już wskazano, w porównaniu do zwykłych obywateli i w szczególności ofiar reżimu utrzymywanego dzięki działaniu organów bezpieczeństwa, w których ww. funkcjonariusze pełnili służbę, uprzywilejowanie tych ostatnich, zarówno w okresie ich aktywności zawodowej, jak i po jej zakończeniu, przekładało się na sytuację majątkową i finansową, co pozostaje przecież w sferze ich korzyści również po obniżeniu wysokości świadczeń. Jak wynika z cytowanej już decyzji ETPC 15189/10 z dnia 14 maja 2013 r., Trybunał nie podzielił poglądu skarżących, zgodnie z którym ich prawa emerytalne, raz przyznane, są nienaruszalne i nie podlegają zmianom. Na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 uprawnienia ustawodawcze Państwa obejmują zmniejszenie lub zmianę wysokości świadczeń wypłacanych z systemu zabezpieczenia społecznego. *A fortiori* Państwa mogą znieść, realizując uzasadniony prawnie cel, istniejącą nierówność pomiędzy uprzywilejowanymi świadczeniami emerytalnymi przyznanym konkretnej grupie i postrzeganymi jako niesprawiedliwe i nadmierne w porównaniu do świadczeń wypłacanych z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego zwykłym świadczeniobiorcom. Podobnie polska Konstytucja chroni prawa nabyte pod warunkiem, iż zostały one nabyte sprawiedliwie. Przywileje nabyte w drodze

naruszenia zasad sprawiedliwości nie mogą stać się źródłem uzasadnionej prawnie ekspektatywy bezwarunkowej ochrony.

Sąd Apelacyjny, uznał odmiennie niż Sąd pierwszej instancji, że w świetle art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, dla uznania, że mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, nie ma znaczenia, na czym polegała służba w jednostkach i formacjach tam wymienionych, z zastrzeżeniem, że mieści się ona w zakresie przedmiotowym omawianej regulacji. Na gruncie niniejszej sprawy oznacza to, że aby służba odwołującego się została zakwalifikowana jako służba pełniona na rzecz totalitarnego państwa, musiałaby być pełniona w jednostce Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wypełniającej zadania Służby Bezpieczeństwa oraz wykonującej czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, co wynika literalnie z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c i lit. d ustawy zaopatrzeniowej. Odwołujący się taką służbę niewątpliwie pełnił w Wydziale „[...]” KWMO w Z. W ocenie Sądu Apelacyjnego, wobec nie budzącej wątpliwości treści powołanego przepisu, nie ma uzasadnienia dla poszukiwania znaczenia użytych w nim sformułowań z zastosowaniem innych, niż literalna, metod wykładni. Taki też wniosek wynika z uzasadnienia projektu do ustawy nowelizującej, w którym zwrócono uwagę na to, że tzw. katalog lustracyjny z art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2013 r., poz. 1388, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą lustracyjną”, jest nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy konkretna jednostka była organem bezpieczeństwa państwa i z uwagi na nieprecyzyjność tzw. katalogu lustracyjnego, występowała niejednoznaczność w orzecznictwie co do uznawania niektórych instytucji za organy bezpieczeństwa państwa, co skutkowało w części przypadków nieuznawaniem przez sądy za organy bezpieczeństwa państwa jednostek, co do których Instytut Pamięci Narodowej nie miał wątpliwości, iż nimi były.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego ustawodawca w art. 13b ustawy zawarł definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” jednoznacznie uznając za takową służbę w instytucjach i formacjach enumeratywnie wymienionych w tym przepisie, którym przypisane były, również ustawowo określone funkcje czy zadania, nie czyniąc rozróżnienia z uwagi na zajmowane stanowiska, czy wykonywane

czynności. Ustawodawca nie uzależnił też objęcia funkcjonariusza procedurą ponownego przeliczenia świadczenia, w związku z pełnieniem przez niego na rzecz państwa totalitarnego, od wykonywania czynności polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa, jednak pośrednio kwestie te wynikają z omawianej regulacji, która kwalifikuje jako służbę na rzecz totalitarnego państwa jedynie służbę w jednostkach wypełniających wymienione w przepisie zadania (np. zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b. zadania Służby Bezpieczeństwa art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c, czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d). Dyspozycja ww. przepisu dla przesądzenia faktu pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego wymaga wyłącznie wykazania pełnienia służby w cywilnych i wojskowych formacjach i instytucjach oraz w okresach w nim wymienionych, przy czym nie ma już znaczenia, czy ma ona charakter podstawowy, czy też pomocniczy z punktu widzenia realizacji zadań danej jednostki. Konieczne jest jednak rzeczywiste pełnienie tej służby w tym znaczeniu, że funkcjonariusz faktycznie ma przypisane obowiązki w strukturze SB (jednostce wymienionej w art. 13b) i je wykonuje (przy wliczaniu do służby okresów zwykłych przerw wynikających z urlopów czy zwolnień lekarskich), co nie obejmuje sytuacji, w których funkcjonariusz, wbrew formalnemu angażowi, faktycznie pełni służbę w innej jednostce, nie wchodzącej w skład tych struktur. Ścisła wykładnia przepisów ustawy nowelizującej wyklucza kwalifikowanie funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, jako podlegających regulacjom tej ustawy, lub nie, z uwagi na ocenę ich konkretnych czynów i zaangażowania, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie. Powyższe zróżnicowanie jest nieuzasadnione również z innych względów. Podkreślenia wymaga, że pełnienie służby w organach bezpieczeństwa państwa wiązało się z korzystaniem z przywilejów materialnych i prawnych, czego przykładem były wyższe uposażenia za służbę, obejmujące dodatki (specjalny, kwalifikacyjny, czy operacyjny), przekładające się w konsekwencji na wyższe od przeciętnych kwoty emerytur. Przywileje te były nadawane w związku z pozytywną oceną wartości funkcjonariusza (doceniane były np. światopogląd materialistyczny i aktywność partyjna oraz wysoka świadomość sytuacji społeczno-

politycznej i jej akceptowanie) oraz przydatności dla jednostki zatrudniającej, jednak również niezależnie od indywidualnych zasług poszczególnych funkcjonariuszy, ale z powodu samej przynależności do struktur organów bezpieczeństwa, lub jednostek pomocniczych, niejednokrotnie stanowiąc zachętę dla podjęcia służby w tych organach.

W świetle zatem art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, dla uznania, że mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, nie ma znaczenia, na czym polegała służba w jednostkach i formacjach tam wymienionych, z zastrzeżeniem wyrażnie określonych w ustawie zaopatrzeniowej jednostek, w których służba w danej jednostce nie w każdym przypadku jest objęta dyspozycją art. 13b jako służba pełniona na rzecz totalitarnego państwa, a jedynie pod warunkiem należenia do określonej grupy zawodowej lub wykonywania określonych czynności (np. art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. e) tiret siódme - WSO MSW w L., a w jego ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna, słuchacze i studenci, lub art. 13b ust. 1 punkt 6 lit. d) - inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz okręgach wojskowych). Przepis art. 13b zawiera też wyrażne wyłączenia określonych jednostek, co dotyczy np. ust. 1 punkt 5e tiret pierwsze obejmującego jednostki odpowiedzialne za szkolnictwo, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa (tu: Departament Kadr, z wyłączeniem terenowych odpowiedników jako całości w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych). Ustawodawca nie poczynił takiego wyodrębnienia w odniesieniu do jednostki, w której pełnił służbę odwołujący się - Wydziału „[...]” w komendzie MO, będącego terenowym odpowiednikiem Biura „[...]” MSW. W ten sposób dał wyrażnie wyraz swojej woli objęcia wszystkich funkcjonariuszy zatrudnionych w tej jednostce, jako jednostce wypełniającej zadania Służby Bezpieczeństwa oraz wykonującej czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Natomiast co do Wyższej Szkoły Oficerskiej MSW im. [...] w L. to wyodrębnienie podmiotowe dotyczy m.in. studentów tej szkoły, a takim studentem był odwołujący się. Zatem służba odwołującego się niewątpliwie mieściła się wprost w zakresie

zadań wymienionych jednostek. Nie jest rzeczą sądu powszechnego wkraczanie w zastrzeżoną dla ustawodawcy kompetencję stanowienia prawa, w tym kwestionowanie uwarunkowanej historycznie i aksjologicznie regulacji, jaką jest omawiany art. 13b. Zatem, w omawianym kontekście wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w ocenie Sądu Apelacyjnego należy mieć zatem przede wszystkim na uwadze treść tej regulacji oraz charakter i rolę organów bezpieczeństwa państwa w utrzymaniu dyktatury komunistycznej. Nie jest rzeczą obecnie kwestionowaną, że organy te stosowały metody naruszające podstawowe prawa człowieka, co jest charakterystyczne w funkcjonowaniu państwa totalitarnego. Kluczową rolę w tym systemie odgrywali funkcjonariusze zatrudnieni w ich strukturach, którzy pełniąc różne role, w mniejszym lub w większym stopniu brali udział w realizowaniu polityki zastraszania, inwigilowania i zniewalania społeczeństwa. Sąd Apelacyjny nie podzielił argumentacji negującej lub marginalizującej udział funkcjonariuszy, nawet tych, którzy pełnili funkcje pomocnicze, lub techniczne, nie prowadzących np. bezpośredniej działalności operacyjnej, wywiadowczej, czy kontrwywiadowczej, w realizowaniu zadań przynależnych organom bezpieczeństwa państwa.

W tym zakresie Sąd Apelacyjny podniósł, że uchwała podjęta w składzie siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20), do której nawiązał Sąd pierwszej instancji, gdzie wyrażono pogląd, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, w ujęciu formalnym wiąże tylko sąd apelacyjny przedstawiający zagadnienie prawne do rozpoznania. Niezależnie od powyższego, Sąd Apelacyjny podniósł, że Sąd pierwszej instancji opierając się wyłącznie na tezie powyższej uchwały, z pominięciem szczegółowej argumentacji zawartej w jej uzasadnieniu, a także na niekompletnych, bardzo wybiórczych ustaleniach faktycznych uznał, że nie wykazano, aby odwołujący się dopuszczał się czynów świadczących o tym, że taką służbę pełnił i błędnie ocenił jego służbę w jednostce wymienionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, jako służbę niepełnioną na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny podzielił natomiast argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r. (II UK 120/22, baza orzeczeń Sądu Najwyższego) odwołującą się do ww. uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, której treść Sąd Najwyższy uwzględnił rozstrzygając sprawę o sygn. akt II UK 120/22. Sąd Najwyższy wyjaśnił mianowicie, że z uchwały III UZP 1/20 wynika, że ocena ziszczenia się przesłanki „eliminującej” (przesłanki w postaci pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa) „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”. Nie ma wątpliwości, że zmienną pozostaje „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka”, te jednak są wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych” Sąd Najwyższy zaznaczył, że rozróżnienie to staje się zrozumiałe po uważnej lekturze uchwały III UZP 1/20, w tym po uwzględnieniu, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W rezultacie, w trakcie kwalifikacji dokonywanej z art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, jak to uczynił Sąd pierwszej instancji, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie (niekwestionowane w sprawie) skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”. Sąd Apelacyjny podziela powyższą konkluzję, która trafnie interpretuje uchwałę III UZP 1/20, w zgodzie z jej uzasadnieniem, czego nie można powiedzieć o wnioskach przedstawionych przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że przy dokonywaniu rekonstrukcji i oceny przebiegu służby należy uwzględnić w szczególności takie okoliczności jak: długość okresu pełnienia służby, jej historyczne umiejscowienie w okresie od 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 r. miejsce pełnienia służby, zajmowane stanowisko czy stopień służbowy (uzasadnienie powołanej wyżej uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, pkt. 59). Zdaniem Sądu

Apelacyjnego służba odwołującego się w latach 1976-1990 niewątpliwie stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Jednostki zatrudniające odwołującego się są wymienione w powołanym przepisie jako jednostki, w których służba stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa. Bezspornie odwołujący się przystąpił do faktycznego pełnienia obowiązków przynależnych do powierzanych stanowisk i jak wynika z jego akt osobowych sumiennie i z zaangażowaniem wykonywał zadania służbowe, wykazując się przy tym samodzielnością, inicjatywą i lojalnością, zaś jego służba była bardzo pozytywnie oceniana przez przełożonych przynosząc oczekiwane efekty. Spotykał się z uznaniem zwierzchników, był awansowany i nagradzany. Wobec powyższego, zdaniem Sądu odwoławczego, oderwana od rzeczywistości oraz przepisów prawa jest teza, że odwołujący się, pełniący służbę w Biurze „[...]” oraz w Wyższej Szkole Oficerskiej MSW im. [...] w L. - jednostkach niezbędnych dla funkcjonowania reżimu, w których wobec współobywateli stosowano metody charakterystyczne dla państwa totalitarnego (w tym m.in. powszechna inwigilacja (w jej ramach obserwacja), stworzenie systemu donosów dzięki stosowaniu przymusu oraz różnej kategorii źródłom informacji, blokowanie dostępu do informacji i wolności słowa oraz wolności zgromadzeń i stowarzyszeń, uniemożliwianie lub utrudnianie wyjazdu z kraju, represyjne kontrole graniczne), nie pełnił służby na rzecz (czyli na szeroko rozumianą korzyść) takiego państwa, zwłaszcza gdy zajmował się on obserwacją oraz brał udział w „akcjach operacyjnych o specjalnym znaczeniu”, a ponad to był on osobą wykazującą się w służbie pełną lojalnością i zaangażowaniem, mającym możliwość korzystania z uprzywilejowania związanego z pełnioną służbą, przejawiającego się w oferowanych przez reżim możliwościach finansowych i zawodowych. Nie sposób wskazać na czyją inną rzecz taka służba miałaby być pełniona. Państwo Polskie w kształcie, w jakim funkcjonowało w czasach dyktatury PZPR, było zniewolone, co miało ścisły związek z działalnością tajnej policji, jaką była Służba Bezpieczeństwa, na potrzeby której pracował odwołujący się, jako funkcjonariusz następnie Biura „[...]” i student WSO w L. Służba ta działała w ramach zwartego, świetnie zorganizowanego systemu, opartego na jej funkcjonariuszach wszystkich szczebli oraz wykonujących różne funkcje. Nie można zatem oceniać służby w ramach struktur SB przez pryzmat służby

kontynuowanej przez funkcjonariusza poza tymi strukturami oraz w demokratycznym państwie. Zamykając ten wątek Sąd Apelacyjny podkreśla, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy, a czynności poszczególnych funkcjonariuszy, łącznie tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się czynów naruszających podstawowe, przynależne ludziom, w tym współobywatelom, prawa i wolności, również czynów zbrodniczych.

Z tych przyczyn Sąd Apelacyjny uznał, że służba odwołującego się w okresie od 28 grudnia 1976 r. do 31 lipca 1990 r. stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa wymienioną:

a/ w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret pierwsze ustawy zaopatrzeniowej (Biuro „[...]” wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa);

b/ w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. e tiret siódme (student WSO MSW w im. [...]) w L., i art. 13b ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret czwarte ustawy zaopatrzeniowej (okres odbywania szkolenia zawodowego w szkołach i na kursach służby bezpieczeństwa przez funkcjonariuszy pełniących służbę, o której mowa w ust. 1 art. 13b). W konsekwencji Sąd Apelacyjny podzielił zarzut apelacji naruszenia przez Sąd Okręgowy przepisów prawa materialnego poprzez naruszenie art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej przy ustalaniu wysokości emerytury odwołującego się, z uwagi na nieuprawnione przyjęcie, że nie pełnił on służby na rzecz państwa totalitarnego, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, pomimo pozostawania w spornym okresie w służbie w jednostce wymienionej w tym przepisie (art. 13b) oraz podejmując wykonywanie czynności przynależnych do powierzonego zakresu obowiązków, niezbędnych dla funkcjonowania służby bezpieczeństwa PRL.

W tym stanie rzeczy - zdaniem Sądu Apelacyjnego - za prawidłową należało uznać decyzję o obniżeniu świadczenia emerytalnego w części, w jakiej do obliczenia emerytury policyjnej odwołującego się uwzględnia wskaźnik podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w warunkach wynikających z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w wysokości 0%. Jednocześnie odmienna ocena dotyczy decyzji obniżającej emeryturę odwołującego się w części, w której decyzja ta nie uwzględnia konsekwencji prawnych wysługi nie będącej służbą na rzecz państwa totalitarnego.

Zważyć należy, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej lub w Służbie Więziennej, z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych. W świetle tej podstawowej regulacji dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej należy wskazać, że odwołujący się (pomijając okres służby zakwalifikowanej jako służba na rzecz totalitarnego państwa - art. 13b ustawy zaopatrzeniowej) posiada ponad piętnastoletnią wysługę mundurową. Oznacza, to że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru odwołujący się nie nabył wyłącznie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz w przeważającym zakresie z tytułu służby w innych jednostkach, nie objętych dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Emerytura obliczona z uwzględnieniem tej wysługi stanowi 50,70% podstawy wymiaru. Przepis art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa wysokość emerytury obliczana jest na zasadach wskazanych w tym przepisie, czyli przyjmuje się 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, 2,6% za każdy rok służby lub okresów równorzędnych (art. 15 ust. 1), zaś wysokość emerytury nie może być wyższa od przeciętnej emerytury wypacanej przez ZUS (art. 15c ust. 3). Przepis art. 15 ust. 1-3a ustawy stosuje się odpowiednio.

Zważywszy na fakt posiadania przez odwołującego się, z pominięciem okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, ponad 15-letniego okresu zwykłej wysługi, należy zwrócić uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy z 8 lutego 1994 r. po nowelizacji ustawą z 2016 r., jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych

funkcjonariuszy policji, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Interpretacyjne dyrektywy systemowe opierają się na założeniu określonego stopnia spójności i niesprzeczności systemu prawa, w którym nie powinny występować normy wzajemnie niezgodne. Nakazują one w taki sposób ustalić znaczenie normy, aby nie była sprzeczna z innymi normami należącymi do systemu prawa. Jeżeli wynikiem wykładni językowej są dwa lub więcej możliwych znaczeń normy, należy wybrać takie, które nie jest sprzeczne z jakąkolwiek inną normą systemu prawa. Tymczasem z jednej strony przepis art. 12 ustawy zaopatrzeniowej gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę już tylko po 1990 r. oraz posiadającemu wysługę mundurową przed podjęciem służby w strukturach SB, emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1, z drugiej zaś przepis art. 15c ust. 3 stanowi, że emerytura osoby pełniącej służbę z rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że należy zastosować powyższy mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył podstawowego przywileju emerytalnego wskazanego w ww. art. 12 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oznaczałoby to, że nawet krótki, nie wpływający na spełnienie przesłanek do nabycia prawa do emerytury okres służby na rzecz totalitarnego państwa uzasadnia zastosowanie ww. mechanizmu. Wykładnia językowa tego przepisu stoi jednak w rażącej sprzeczności zarówno z celem ustawy którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa jak i z kategorycznym brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 jak również 15c ust. 1 który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 w istocie niweczyłby uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1,3% lub 2,6%. Sąd Apelacyjny uznał za konieczne – w związku z powyższym wywodem - pominięcie w stanie faktycznym niniejszej sprawy w procesie stosowania prawa przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu takiej służby staje się konieczne również z uwagi na regulacje zawarte w art. 64 i art. 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji RP. Należy mieć na uwadze dyrektywę interpretacyjną nakazującą

dokonywanie wykładni przepisów prawa w taki sposób, aby - o ile stosowane metody wykładni na to pozwalają - uzyskać wynik wyrażający się w pełnej zgodności dekodowanego przepisu z unormowaniami Konstytucji RP. Sąd Apelacyjny wskazał na dopuszczalność (zwłaszcza w przypadku bierności Trybunału Konstytucyjnego), co do zasady stosowania przez sąd powszechny rozproszonej kontroli konstytucyjnej i pominięcia w procesie subsumpcji określonego przepisu ustawy z uwagi na jego niekonstytucyjność, bez uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (odwołał się tu do postanowienia Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., III CZP 95/19; wyroku Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16).

Oceniając zaskarżony wyrok w części dotyczącej renty inwalidzkiej Sąd Apelacyjny uwzględnił różnice wynikające z przesłanek nabycia prawa do tego świadczenia oraz regulacji wprowadzonej ustawą z 16 grudnia 2016 r. nowelizującą ustawę zaopatrzeniową w zakresie dotyczącym rent inwalidzkich. Przypomnienia wymaga, że decyzją z 12 stycznia 2007 r. organ rentowy ustalił prawo odwołującego się do policyjnej renty inwalidzkiej. Przy ustalaniu wysokości renty uwzględniono fakt zaliczenia odwołującego się do III grupy inwalidów i renta z tytułu ustalonego inwalidztwa wynosiła 40% podstawy wymiaru. Jak wynika z zaskarżonej decyzji z 30 czerwca 2017 r., organ rentowy ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej dla odwołującego się od 1 października 2017 r. na kwotę 750 zł w oparciu o art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. W uzasadnieniu swego stanowiska organ rentowy wskazał, iż łączna wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do grupy III inwalidów stanowi 0% podstawy wymiaru wynosząc kwotę 0 zł i wobec tego, że ustalona kwota jest niższa od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości podlega podwyższeniu do kwoty 750 zł. Zgodnie z art. 19 ustawy zaopatrzeniowej renta inwalidzka przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który stał się inwalidą wskutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu: 1) w czasie pełnienia służby albo 2) w ciągu 18 miesięcy po zwolnieniu ze służby, jeżeli inwalidztwo jest następstwem urazów doznanych w czasie pełnienia służby lub chorób powstałych w tym czasie; 3) w ciągu 3 lat po zwolnieniu ze służby, jeżeli inwalidztwo jest następstwem wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby albo choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby. Z kolei z przepisu

art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej wynika, że w przypadku 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. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy. Z literalnego brzmienia cytowanego przepisu wynika, że należy zastosować powyższy mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył podstawowego świadczenia rentowego wskazanego w ww. art. 19 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, która to służba nie miała wpływu na powstanie prawa, ani też na wysokość świadczenia. W tym miejscu ponownie zauważyć należy wystąpienie analogicznej, jak wskazana wyżej, niespójności systemowej ustawy zaopatrzeniowej (po nowelizacji ustawą z 2016 r.) oraz sprzeczności wskazanego unormowania art. 22a z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych i rentowych funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Wykładnia językowa przepisu art. 22a prowadzi do rezultatów rażąco sprzecznych zarówno z celem ustawy którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, jak i z kategoriycznym brzmieniem cyt. wyżej art. 19 odwołujący się, mimo że niewątpliwie w latach 1976-1990 pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, prawo do świadczenia rentowego nabył jako „osoba która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa” wskazana w art. 22a ustawy zaopatrzeniowej. W dacie przyznania renty inwalidzkiej, tj. 12 stycznia 2007 r. odwołujący się był już emerytem, który nie pełnił od 1 sierpnia 1990 r. służby, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej; nabył zatem rentę inwalidzką spełniając przesłanki z art. 19 ustawy zaopatrzeniowej po wielu latach służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego powyższe reguły interpretacyjne prowadzą do wniosku, że uprawnienie wynikające z przepisu art. 19 ustawy zaopatrzeniowej, gwarantującego funkcjonariuszowi prawo do renty inwalidzkiej po spełnieniu określonych nim przesłanek nie może doznawać ograniczenia wynikającego z art. 22a ustawy zaopatrzeniowej dotyczącego obniżenia świadczenia rentowego

funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa w sytuacji, gdy uprawniony w dacie nabycia prawa do renty służby na rzecz totalitarnego państwa od dawna nie pełni i nabył świadczenie niezależnie od pełnionej tego rodzaju służby, zaś pełnienie przez takiego funkcjonariusza we wcześniejszym okresie służby na rzecz totalitarnego państwa nie miało wpływu na nabycie prawa i wysokość świadczenia wynikającego z art. 19 ustawy zaopatrzeniowej. Zaakceptowanie zastosowania w niniejszej sprawie mechanizmu redukcji policyjnej renty inwalidzkiej, wynikającego z art. 22a byłoby zatem rażąco sprzeczne z wykładnią systemową oraz prowadziłoby do niewłaściwych rezultatów, ewidentnie niezgodnych z intencją ustawodawcy negującego funkcję represyjną nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, co do zasady, uznać należy, że przepis art. 22a odnosi się do sytuacji funkcjonariusza, który w dacie nabycia uprawnień rentowych pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, natomiast wobec świadczenia nabytego po lipcu 1990 r. omawiana regulacja może być zastosowana wyjątkowo, mianowicie w sytuacji, w której występuje oczywisty wpływ służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa na przesłanki nabycia oraz wysokość świadczenia.

Jak wskazano, w stanie faktycznym niniejszej sprawy odwołujący się nabył policyjną rentę inwalidzką w 2007 r. całkowicie niezależnie od służby na rzecz totalitarnego państwa zakończonej 31 sierpnia 1990 r. Przesłanki nabycia przez odwołującego się prawa do renty inwalidzkiej zostały ustalone po prawie dwudziestu latach od zakończenia pełnienia tej służby, przy wieloletniej zwykłej wysłudze mundurowej. W ocenie Sądu Apelacyjnego, w tym stanie rzeczy brak jest podstaw faktycznych i prawnych, do uznania aby służba określona w art. 13b mogła mieć wpływ na wysokość świadczenia rentowego odwołującego się. Sąd pierwszej instancji ostatecznie trafnie zatem ocenił, że nie istnieją podstawy do obniżenia świadczenia rentowego na zasadach określonych w znowelizowanej ustawie zaopatrzeniowej. Mając na uwadze argumentację przedstawioną we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia, a dotyczącą zastosowania wobec emerytury odwołującego się przepisu art. 15c ust. 3 tej ustawy, uznać należy, że obniżenie renty na zasadach wynikających z art. 22a ust. 1, prowadzące do zmniejszenia wysokości świadczenia nabytego całkowicie niezależnie od służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa, pozostawałoby też w oczywistej sprzeczności z przepisem

art. 2 Konstytucji RP i wyrażonymi w tym przepisie kardynalnymi zasadami obowiązującymi państwo polskie, będące według powołanej regulacji państwem prawa wyrażającym zasadę sprawiedliwości społecznej, co implikuje zasadę zaufania obywatela do państwa, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę równości wobec prawa. Jak wskazano, nie sposób wskazać istotnej różnicy w aspekcie spełnienia przesłanek do nabycia renty w wysokości określonej w art. 22 ust. 1 między funkcjonariuszami, z których każdy posiada wieloletni okres służby mundurowej, nie będącej służbą objętą dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, pełnionej w tożsamyh warunkach, w tym, w narażeniu na utratę życia i zdrowia. Tym samym brak jest przesłanek do zróżnicowania ich sytuacji majątkowej, również w aspekcie prawa do renty inwalidzkiej. Pełnienie służby na rzecz ochrony państwa, bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi dla wszystkich funkcjonariuszy realizację ich „świadczenia”, za które mają słuszne prawo spodziewać się ustalonego według tych samych zasad zaopatrzenia emerytalnego i rentowego. Zastosowanie reduktora wynikającego z art. 22a ust. 1 wobec odwołującego się, która spełniła warunki przyznania świadczenia rentowego po ponad 15 latach zwykłej służby, w tym, w dużej części, służby mającej miejsce po dniu 31 lipca 1990 r. miałoby wyłącznie wymiar represji, co jak wskazano nie było celem ustawodawcy i nie zasługuje na akceptację, jako rażąco sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP. Wobec powyższego Sąd Apelacyjny, niezależnie od uwag przedstawionych w zakresie interpretacji omawianych przepisów, uznał, że w niniejszej sprawie regulacja w oparciu o którą organ rentowy dokonał obniżenia rety inwalidzkiej odwołującego się, tj. art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, nie może być zastosowana, jako pozostająca w oczywistej sprzeczności z Konstytucją RP, co skutkuje pominięciem tej regulacji w sądowym procesie stosowania prawa. Zaznaczyć należy, że powyższa ocena nie pozostaje w opozycji do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, w którym wskazano, że art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Kontrola konstytucyjna Trybunału odnosiła się do przepisu art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej dotyczącego funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i został zwolniony ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r., a zatem nie dotyczy odwołującego się,

który swoją służbę kontynuował po 1990 r. Wobec powyższego, uznać należało, że decyzja organu rentowego o obniżeniu świadczenia rentowego odwołującego się była błędna, zaś orzeczenie Sądu pierwszej instancji przywracające świadczenie w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r. jest trafne. Jednocześnie Sąd Apelacyjny zaznaczył, że przedstawiona ocena implikuje konieczność przywrócenia odwołującemu się, którego inwalidztwo pozostawało w związku ze służbą, prawa do podwyższenia emerytury o 15% podstawy wymiaru na podstawie art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej. Prawo do tego podwyższenia nie zostało wprost określone wyrokiem Sądu Okręgowego, jednak uznać należy, że wysokość emerytury przywrócona tym wyrokiem na poziomie emerytury przysługującej przed październikiem 2017 r., takie podwyższenie uwzględniała. Jak wskazano wyżej odwołujący się nabył rentę inwalidzką spełniając przesłanki z art. 19 ustawy zaopatrzeniowej po wielu latach służby niebędącej służbą na rzecz totalitarnego państwa. Tak też należy ocenić nabyte przez niego prawo do zwiększenia emerytury o 15% podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą, wynikające z art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej. Mając na uwadze reguły interpretacyjne przedstawione wyżej, uznać należy, że uprawnienie wynikające z przepisu art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej, gwarantującego funkcjonariuszowi prawo do ww. podwyższenia, po spełnieniu określonych nim przesłanek, nie może doznawać ograniczenia wynikającego z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej dotyczącego obniżenia świadczeń funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa w sytuacji, gdy uprawniony w dacie nabycia prawa do renty, służby na rzecz totalitarnego państwa od dawna nie pełni, zaś jego inwalidztwo stanowiące podstawę przyznania renty inwalidzkiej, powstało niezależnie od pełnionej tego rodzaju służby, która nie miała wpływu na nabycie prawa i wysokość tego świadczenia. Argumentacja przedstawiona we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia, a dotycząca zastosowania wobec emerytury i renty odwołującej się przepisu art. 15c ust. 3 i art. 22a tej ustawy, odnosi się również do niezasadności obniżenia emerytury w związku z brakiem zastosowania podwyższenia wynikającego z art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej w sytuacji, gdy inwalidztwo pozostające w związku ze służbą, z tytułu którego, zgodnie z ww. regulacją, przysługuje podwyższenie emerytury, powstało całkowicie niezależnie od służby pełnionej na

przez totalitarne państwo, było natomiast stwierdzone bezpośrednio po zakończeniu zwykłej służby mundurowej, jako pozostające z nią w związku. Wobec powyższego Sąd Apelacyjny uznał, że w niniejszej sprawie regulacja art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej znajduje zastosowanie, skutkując podwyższeniem prawa do świadczenia emerytalnego odwołującego się o 15% podstawy wymiaru.

Taki oto wywód Sądu Apelacyjnego legł u podstaw częściowego uwzględnienia apelacji organu rentowego.

Obie strony wywiodły skargi kasacyjne od powyższego wyroku.

Odwołujący się zaskarżył go w części uwzględniającej apelację organu rentowego przez Sąd Apelacyjny (technicznie to pkt 1. wyroku) zarzucając:

I. naruszeniu przepisów prawa materialnego, tj.:

a. art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez jego niezastosowanie przez Sąd drugiej instancji oraz uznanie, że służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do korzystania z wypracowanego świadczenia emerytalnego w okresie pełnienia służby w latach od 28 grudnia 1976 r. do 31 lipca 1990 r., w sytuacji kiedy, Trybunał Konstytucyjny, doktryna oraz judykatura wielokrotnie podkreślają znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych oraz zasady, którymi powinno się kierować demokratyczne państwo prawa,

b. 13a oraz art. 13b ust. 1 i 2 w zw. z art. 15c oraz art. 22 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 2022 r., poz. 1626, dalej: ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym) poprzez:

1. zastosowanie błędnej wykładni przez Sąd drugiej instancji oraz uznanie, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym zawiera definicję legalną z której wynika jednoznacznie, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” są przede wszystkim ramy czasowe i miejsce pełnienia służby, podczas gdy zgodnie z art. 13b na wniosek organu

emerytalnego Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b,

2. uznanie przez Sąd drugiej instancji, że informacje zawarte w aktach, iż odwołujący „był oceniany przez przełożonych jako wartościowy funkcjonariusz, który otrzymywał awanse, odznaczenia, pochwały, nagrody pieniężne” świadczą o tym, że odwołujący działał na rzecz tzw. totalitarnego państwa, kiedy to w aktach sprawy nie znajduje się wzmianki o tym, aby odwołujący m.in. tłumił strajki czy w inny sposób stosował przemoc wobec obywateli.

c. art. 150 ust. 1 ustawy o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 ze zm.) poprzez jego niezastosowanie przez Sąd drugiej instancji oraz nieuwzględnienie, że dotychczasowi funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej lub Służby Bezpieczeństwa, którzy podejmą służbę w Policji albo zostaną zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, zachowują odpowiednio ciągłość służby lub zatrudnienia, co w konsekwencji doprowadziło do niezaliczenia okresu służby w latach od 28 grudnia 1976 r. do 31 lipca 1990 r., a tym samym przyznania odwołującemu się świadczenia emerytalnego w mniejszej wysokości.

d. art. 30, 31 ust. 3 oraz art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności poprzez ich niezastosowanie przez Sąd drugiej instancji, a tym samym naruszenie godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego Odwołującego, albowiem wbrew twierdzeniom Sądu drugiej instancji z akt IPN nie wynika, że odwołujący naruszał prawa i wolności innych osób, zwłaszcza prawa osób walczących o niepodległość i suwerenność i o wolną Polskę,

e. art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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, poprzez jego niezastosowanie, co doprowadziło do nieuzasadnionego, dyskryminującego zróżnicowania uprawnień o

charakterze majątkowym odwołującego i uniemożliwienie odwołującemu korzystanie ze świadczenia emerytalnego w pełnej wysokości mu przysługującego.

II. naruszeniu przepisów postępowania tj.:

f. art. 473 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie przez Sąd drugiej instancji oraz uznanie, że literalnie brzmienie ustawy przesądza o tym, że osoba, która pełniła służbę w formacji wymienionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej niejako z góry zakłada uznanie, że funkcjonariusz taki pełnił służbę na rzecz tzw. „totalitarnego państwa”, nie różnicując w rzeczywistości funkcjonariuszy, którzy dopuścili się czynów przestępczych lub podejmowali działalność przeciwko demokratycznej opozycji oraz tymi, którzy jedynie należeli np. do personelu technicznego, oraz uznanie, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako służby na rzecz „totalitarnej służby na rzecz państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby, kiedy to zgodnie z treścią art. 473 k.p.c. w postępowaniu przed sądem w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie stosuje się przepisów ograniczających dopuszczalność dowodu celem wykazania wskazywanych faktów.

Wskazując na powyższe zarzuty skarga kasacyjna odwołującego się wносиła: o uchylenie wyroku w zaskarżonej części (pkt. 1 zaskarżonego orzeczenia) i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie lub innemu sądowi równorzędnemu. Nadto skarga wносиła o zasądzenie na rzecz odwołującego się kosztów zastępstwa od organu rentowego.

W odpowiedzi na powyższą skargę Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wносиł o jej oddalenie jako nie mającej uzasadnionych podstaw, oraz zasądzenie na rzecz organu rentowego od odwołującego się kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Jednocześnie w swojej skardze kasacyjnej Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie zaskarżył powyższy wyrok Sąd Apelacyjny w części, tj. w części punktu 1. sentencji wyroku w zakresie w jakim Sąd Apelacyjny nie zastosował art. 15c ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) oraz zastosował art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej oraz w zakresie punktu 2. i 3. sentencji wyroku.

Zaskarżonemu wyrokowi organ rentowy zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego:

1. art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy Sąd Apelacyjny nie zakwestionował, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz formacji wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz uznał za zasadne przyjęcie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru 0,0% do okresu od dnia 28 grudnia 1976 r. do dnia 31 lipca 1990 r.,

2. art. 12 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez ich błędne zastosowanie i uznanie, że posiadanie przez ubezpieczonego co najmniej 15-letniego stażu służby w Policji stanowi przesłankę dla niestosowania regulacji art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy brak jest podstawy prawnej dla aprobaty takiego stanowiska, gdyż takie okoliczności nie wyłączają konieczności ponownego ustalenia wysokości świadczenia przez organ rentowy na zasadach sprecyzowanych w art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, zaś przepis art. 15c ustawy zaopatrzeniowej stanowi samodzielną podstawę obliczania wysokości świadczenia emerytalnego odmienną niż sprecyzowane w art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, tworząc jednocześnie oddzielną kategorię funkcjonariuszy uprawnionych do zaopatrzenia emerytalnego, a to pełniących służbę na rzecz formacji, o których mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

3. art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego nieuprawnione zastosowanie, podczas gdy Sąd Apelacyjny uznał za zasadne zastosowanie przez organ rentowy art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej do przeliczenia wysokości świadczenia odwołującego się,

4. art. 22a ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej poprzez niezastosowanie tych przepisów z uwagi na to, że niezdolność do służby odwołującego się nie powstała w okresie służby na rzecz państwa totalitarnego, co nie stanowi jednakże podstawy prawnej dla wyłączenia stosowania tychże regulacji,

5. art. 2 ust. 1, art. 32, art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., poprzez ich błędne zastosowanie i uznanie, że przepisy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej pozostają w kolizji z zasadami konstytucyjnymi w nich sprecyzowanych, podczas gdy funkcjonariusze, którym

ponownie ustalono świadczenia zostali wyodrębnieni ze względu na wspólną cechę - realizowanie zadań na rzecz ówczesnego państwa w latach 1944-1990, zaś wysokość świadczeń jest adekwatna do kwot uzyskiwanych przez świadczeniobiorców z powszechnego zaopatrzenia emerytalnego, a zatem ustalona w ramach godziwego prawa do zaopatrzenia emerytalnego.

Wskazując na powyższe zarzuty skarga kasacyjna organu rentowego wносиła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w części punktu 1. sentencji wyroku, w zakresie, w jakim Sąd Apelacyjny nie zastosował art. 15c ust. 3 ustawy i zastosował art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej oraz w punkcie 2. i 3. sentencji wyroku, i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie, poprzez oddalenie odwołań od obu decyzji z dnia 30 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej. Alternatywnie organ rentowy wносиł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Obie skargi kasacyjne nie zawierały zarzutów prowadzących do podważenia zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego. W obu skargach kasacyjnych zarzuty, aczkolwiek z przeciwnej perspektywy, nawiązują do problemu konstytucyjności norm ustawy 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. poz. 2270), która to ustawa stanowi ponowną i głęboką ingerencję w wysokość świadczeń byłych funkcjonariuszy, szeroko rozumianego aparatu bezpieczeństwa państwa komunistycznego. Pierwszej ingerencji w wysokość tych świadczeń dokonano ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 24, poz. 145). Przesłanką stosowania tej ustawy było wówczas kryterium pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 (por. art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...)) w brzmieniu nadanym wspomnianą ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...). Konsekwencją pełnienia takiej służby było obniżenie wskaźnika podstawy wymiaru emerytury funkcjonariusza z 2,6% do 0,7% za każdy rok służby (por. art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) w ówczesnym brzmieniu. Regulacja ta nie została zakwestionowana zasadniczo ani przez polski Trybunał Konstytucyjny (wyrok TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15), ani przez Europejski Trybunał Prawa Człowieka w Strasburgu, badający ją głównie z punktu widzenia Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzonego w Strasburgu dnia 16 września 1963 r.; Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 z późn. zm. (por. w tym zakresie decyzja ETPCz 14 maja 2013 r., skarga Nr 15189/10 Cichopek i 1627 innych skarg przeciwko Polsce, LEX nr 1324219). Do decyzji ETPCz Sąd drugiej instancji szeroko nawiązał, nie zachodzi zatem potrzeba przytaczania argumentacji Trybunału w tym zakresie. W aktualnym brzmieniu ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), nadanym przywołaną wyżej ustawą 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. poz. 2270) ustawodawca posłużył się jako kryterium dyferencjacji wysokości świadczeń - pojęciem pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, a skutkiem stwierdzenia pełnienia takiej

służby jest obniżenie wskaźnika podstawy wymiaru emerytury do 0% za każdy rok jej pełnienia (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy w aktualnym brzmieniu), a w przypadku renty inwalidzkiej o 10% tej podstawy wymiaru za każdy rok pełnienia tej służby (art. 22a ustawy). Nadto w ustawie zawarto dodatkowe regulacje zmniejszające automatycznie świadczenie emerytalne funkcjonariusza do wysokości miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15c ust. 3 ustawy), każdego funkcjonariusza mającego jakiegokolwiek okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Podobne dalsze automatyczne zmniejszenie dotyczy renty inwalidzkiej funkcjonariusza, która również podlega zmniejszeniu do wysokości miesięcznej przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 22a ust. 3 ustawy), jeśli funkcjonariuszowi przypisano jakiegokolwiek okresy służby na rzecz totalitarnego państwa. Mechanizmem tym objęto też rentę rodzinną należną po zmarłym funkcjonariuszu, jeżeli miał on jakiegokolwiek okres służby na rzecz totalitarnego państwa (art. 24a ust. 2 ustawy).

Realna, odczuwalna dolegliwość oraz ekstraordynaryjność powyższych regulacji, nie bez racji budziła wątpliwość, co do ich zgodności z normami konstytucyjnymi w szczególności z art. 2, 32 ust. 1 i 2, 64 ust. 1, 2 i 3 oraz 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Analizę problemu konstytucyjności przywołanych norm ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) trzeba rozpocząć od dostrzeżenia ujawnionej w ostatnich latach dysfunkcjonalności Trybunału Konstytucyjnego. Źródła tej dysfunkcjonalności są zasadniczo dwa.

Po pierwsze zakwestionowano sposób wyboru trzech sędziów Trybunału, co przekłada się na ważność orzeczeń wydawanych z udziałem tych sędziów. W dniu 2 grudnia 2015 r. doszło bowiem do wyboru przez Sejm trzech sędziów Trybunału na miejsca sędziów prawidłowo wybranych już przez Sejm poprzedniej kadencji w dniu 8 października 2015 r., a w 2017 r., na miejsce dwóch zmarłych z tej trójki sędziów wybrano nowych, co nie zmienia faktu, że wybrano ich również na miejsce pierwotnie zajęte na okres 9 lat. W fundamentalnym w tym zakresie wyroku ETPCz

z dnia 7 maja 2021 r. (ostateczny od 7 sierpnia 2021 r.) Xero Flor przeciwko Polsce, skarga 4907/18, ETPCz przesądził, że prawo do sądu w polskim systemie prawnym obejmuje również postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, które musi spełniać standardy art. 6 ust. 1 Konwencji, w tym również co do prawidłowości powołania jego sędziów tego Trybunału. Wyrok ten znalazł swoje potwierdzenie w kolejnym wyroku ETPCz (w wyroku pilotażowym w rozumieniu art. 61 Regulaminu ETPCz) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga 50849/21).

Po drugie niejasne są kryteria i zasady doboru składów oraz kolejność rozpoznawania wpływających do Trybunału spraw (por. zdanie odrębne sędziego TK P. Pszczółkowskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21; OTK-A 2022, nr 65), jak i sposób procedowania w niektórych sprawach, który trudno jest osadzić w przepisach (art. 33 i następne) ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 2393). Dobrym przykładem w tym zakresie jest właśnie sposób procedowania przez Trybunał w sprawie dotyczącej ustawy mającej zastosowanie w niniejszej sprawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...). Przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się bowiem postępowanie (w sprawie P 4/18), w przedmiocie odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie, który postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt XIII 1 U 326/18), zapytał Trybunał o to czy:

a) art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) w związku z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. są zgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, niedziałania prawa wstecz, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 r., skutkując ich dyskryminacją;

b) art. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) są zgodne z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119, art. 120, art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, z uwagi na sposób i tryb uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia.

Fakty dotyczące procedowania w tej sprawie Trybunału wskazują, że pierwszą rozprawę w tej sprawie wyznaczono na 17 marca 2020 r. - po ponad 2 latach od wpływu sprawy - przy czym termin ten nie doszedł do skutku. Następny termin zaplanowano na 21 kwietnia 2020 r., ale również nie doszedł on do skutku. Następny termin wyznaczono na dzień 15 lipca 2020 r., na którym zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 18 sierpnia 2020 r., na którym z kolei zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 11 września 2020 r. godz. 11:00. Termin ten nie doszedł do skutku, a następny termin rozprawy wyznaczono na dzień 6 października 2020 r., na którym odroczone ogłoszenie wyroku do dnia 13 października 2020 r., które przesunięto następnie na 20 października 2020 r., ale termin ten został odwołany. Po ponad 6 latach od wpływu tej sprawy do Trybunału sprawy nadal nie rozstrzygnięto i trudno jest wiarygodnie ustalić przyczyny takiego procedowania i aktualnego stanu tej sprawy. Ten sposób procedowania doprowadził pośrednio do uwzględnienia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wyrokiem z dnia 21 lipca 2022 r. ETPCz wniesionych przeciwko Polsce skarg (Bieliński przeciwko Polsce skarga nr 48762/19 i 22 innych połączonych sprawach). W wyroku tym ETPCz stwierdził mianowicie naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji poprzez nierozpoznanie tej sprawy w rozsądnym terminie, a nadto naruszenie art. 13 Konwencji poprzez niezagwarantowanie w istocie skarżącemu środka do skutecznego zaskarżenia zawieszenia przez sąd krajowy tego postępowania z uwagi na postępowania przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym, bowiem skargi wnoszone na przewlekłość w trybie art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 75 z późn. zm.) okazywały się środkiem nie spełniającym swojej roli. Istota skarg wnoszonych do ETPCz polegała na tym, że przewlekłość przed polskimi sądami powszechnymi, wynikała z tego, że sądy te

zawieszały postępowania w sprawach byłych funkcjonariuszy (ich następców prawnych) na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., z uwagi na postępowania toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym, który w istocie sam nie rozpoznał sprawy, i nie uczynił tego nadal.

W sytuacji opisanej wyżej dysfunkcji Trybunału Konstytucyjnego, na sądy powszechne i Sąd Najwyższy, spadł obowiązek wypełnienia luki powstałej w systemie wywołanej aktualną dysfunkcją w tym systemie Trybunału Konstytucyjnego.

Istotne znaczenie w tym zakresie mają zwłaszcza wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) oraz z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), w których Sąd Najwyższy podniósł, iż mimo że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuszcza możliwość stosowania przez sądy tak zwanej rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw. Szczegółowy wywód w tym zakresie Sąd Najwyższy przedstawił zwłaszcza we wspomnianym wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) nawiązując do bezczynności Trybunału Konstytucyjnego i dysfunkcji tego Organu w obecnym stanie, co przerzuca na Sąd Najwyższy ciężar zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w ustawie o zaopatrzeniu (...), w tym art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tejże ustawy. Sąd Najwyższy podniósł, że struktury Państwa muszą funkcjonować, a systemowy imposybilizm prowadzący do niemożliwości wypełniania swojej roli przez Trybunał Konstytucyjny nie może prowadzić do bezładu, w którym sytuacja prawna tysięcy polskich obywateli nie zostanie zweryfikowana w oparciu o wzorce konstytucyjne. W rezultacie, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, zgodnie z którym, jeśli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że:

1) po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną;

2) po drugie, że w sprawie nie wypowiedział się dotąd Trybunał Konstytucyjny, i

3) po trzecie, że nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, - to sąd ten dysponuje kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia.

W kontekście oceny zgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z wzorcami konstytucyjnymi mającymi znaczenie w niniejsze sprawie istotne znaczenie ma wykładnia przepisów dokonana w przywołanym już wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, 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" tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Weryfikując zgodność z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy Sąd Najwyższy 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. W uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, wyjaśniono, że co prawda jest to rozwiązanie "okrutne" i "nieefektywne funkcjonalnie", jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem "wyzerowania" lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich "pustych" lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, "wyzerowanie lat służby" godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez 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. Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej "gilotyny" obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej), gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.:

- a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 i 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. Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane tym drugim mechanizmem limitowanie wysokości świadczenia pułapem "przeciętnej emerytury" w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm "stażowy" z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia.

Przyjęta w powyższych wyrokach wykładnia, w tym co do spełniania standardów konstytucyjnych przez przepisy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), podzielana jest nie tylko przez skład orzekający w niniejszej sprawie, albo była podzielana w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego (por. w tym zakresie np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400; z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 74/23, LEX nr 3652108; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23, LEX nr 3689950; w postanowieniach Sądu Najwyższego: z dnia 10 stycznia 2024 r., II USK 334/22, LEX nr 3652180; z dnia 10 stycznia 2024 r., II USK 81/23, LEX nr 3655338;

z dnia 9 stycznia 2024 r., III USK 254/22, LEX nr 3655331; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USK 246/22, LEX nr 3666247; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USK 48/23, LEX nr 3666246; z dnia 12 grudnia 2023 r., II USK 165/23, LEX nr 3649995).

Powyższy wywód nie powinien zatem pozostawiać wątpliwości, co do niekonstytucyjności mechanizmu „gilotyny” ujętego w art. 15c ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), który to mechanizm jest całkowicie oderwany od jakości i ilości czasu służby wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa, pomijając także okres lojalnej i wzorowej służby świadczonej następnie na rzecz demokratycznego państwa. Wszystkie argumenty dotyczące niekonstytucyjności tego przepisu są również adekwatne w zakresie niekonstytucyjności art. 22a ust. 3 ustawy (obniżenie wysokości renty inwalidzkiej do kwoty przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z FUS) i art. 24a ust. 2 ustawy (obniżenie wysokości renty rodzinnej do kwoty przeciętnej renty rodzinnej wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z FUS). W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd Apelacyjny odmówił również zastosowania art. 22a ust. 1 ustawy, przewidującego zmniejszenie renty inwalidzkiej ustalonej zgodnie z art. 22 ustawy o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, co w przypadku odwołującego mającego ustalony przez Sąd Apelacyjny takiej służby ponad 10 lat, powodowały obniżenie tego świadczenia do poziomu minimalnego. W zakresie konstytucyjności art. 22a (jego ust. 2) odnotować trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r. (P 10/20, OTK-A 2021 nr 40) uznał go za zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W składzie jednak wydającym ten wyrok było dwóch sędziów Trybunału wadliwe powołanych (por. przywołane wyżej wyroki ETPCz: z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, skarga 4907/18 i z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, skarga 50849/21).

Sąd Apelacyjny nie bez racji uwypuklił, że świadczenie rentowe odwołujący nabył całkowicie niezależnie od służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa, stąd jego obniżenie pozostawałoby też w oczywistej sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP i wyrażonymi w tym przepisie kardynalnymi zasadami obowiązującymi państwo polskie, będące według powołanej regulacji państwem prawa wyrażającym zasadę

sprawiedliwości społecznej, co implikuje zasadę zaufania obywatela do państwa, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę równości wobec prawa. Trafnie Sąd Apelacyjny uznał za relewantną różnicę w aspekcie spełnienia przesłanek do nabycia renty w wysokości określonej w art. 22 ust. 1, jaka zachodzi między funkcjonariuszami posiadającymi wieloletni okres służby mundurowej, nie będącej służbą objętą dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, pełnionej w tożsamych warunkach, w tym, w narażeniu na utratę życia i zdrowia. Zastosowanie reduktora wynikającego z art. 22a ust. 1 wobec odwołującej się, która spełniła warunki przyznania świadczenia rentowego po ponad 15 latach zwykłej służby, w tym, w dużej części służby mającej miejsce po dniu 31 lipca 1990 r. miałoby wyłącznie wymiar represji, co jak wskazano nie było celem ustawodawcy i nie zasługuje na akceptację, jako rażąco sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP. Podzielając to stanowisko Sądu Apelacyjnego i wcześniej przytoczone poglądy Sądu Najwyższego, co do konstytucyjności części przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) – nie można podzielić zarzutów skargi kasacyjnej organu rentowego zarzucających Sądowi Apelacyjnemu obrazę art. 15c ust. 3, art. 22a ust. 1 i 3 przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) czy naruszenie art. 2 ust. 1, art. 32, art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Apelacyjny przekonująco też wyjaśnił, dlaczego w okolicznościach niniejszej sprawy art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej miał zastosowanie, i nie było podstaw od odstąpienia od podwyższenia emerytury o 15% podstawy wymiaru, gdy inwalidztwo powstało w związku ze służbą. Trzeba też zauważyć, że Sąd Apelacyjny zastosował art. 15 ust. 4 ustawy w jego literalnym brzmieniu, stąd potencjonalna skuteczność obrazy tej normy wymagałaby połączenia zarzutu naruszenie tej normy z powołaniem innych przepisów. Samo bowiem powołanie tylko tej normy, w sytuacji gdy Sąd Apelacyjny zastosował ją literalnie - nie wskazuje na czym miałoby polegać wadliwe jej zastosowanie.

Nietrafny jest wreszcie zarzut obrazy art. 12 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), bowiem sugerowana w zarzucie teza nie wynika z obszernego uzasadnienia Sądu Apelacyjnego. Sąd ten nie uznał bowiem - co sugeruje skarżący organ – że art. 15c ust. 3 ustawy jest niekonstytucyjny „warunkowo” i nie uzależniał niekonstytucyjności tej regulacji od

posiadania przez odwołującego, co najmniej 15-letniego stażu służby realizowanej w Policji. Sąd Apelacyjny dostrzegł jedynie, że określone w art. 12 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy przywileje emerytalne funkcjonariusza służb mundurowych są ściśle związane z pełnieniem służby mającej określone znaczenie dla funkcjonowania państwa oraz w przynależnych tej służbie warunkach, tj. niejednokrotnie z narażeniem na utratę życia lub zdrowia. Jakkolwiek żaden z systemów emerytalnych w Polsce nie jest oparty na zasadzie ekwiwalentności, to jednak regulacje ustawowe dotyczące przesłanek nabycia prawa do świadczenia emerytalnego mają charakter gwarancyjny i majątkowy. Funkcjonariusz, który podejmuje się pełnienia odpowiedzialnej służby ma prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek i po zwolnieniu ze służby będzie miał prawo do godziwego świadczenia, odpowiadającego warunkom pełnienia służby. To właśnie legło u podstaw stanowiska Sądu drugiej instancji, że nie znajduje żadnego uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się, nabytej z tytułu służby (lub okresów z nią równorzędnych), nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa, bez prostej korelacji z art. 12 tej ustawy.

Skarga kasacyjna organ rentowego w świetle powyższej analizy zarzutów podlegała oddaleniu na zasadzie art. 398¹⁴ k.p.c.

Co się tyczy skargi kasacyjnej odwołującego się, to co do części zarzutów w niej zawartych związanych z konstytucyjnością norm ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) szeroko się wyżej odniesiono, wskazując, które przepisy tej ustawy w niniejszej sprawie w odniesieniu do stanu faktycznego dotyczącego konkretni odwołującego się, w zderzeniu się ze standardami konstytucyjnymi testu nie przeszły (w tym art. 15c ust 3, 22a ust. 1 i 3 ustawy). Jednocześnie nawiązując, do utrwalonej już linii orzecznictwa Sądu Najwyższego, wyżej wyjaśniono dlaczego regulacja art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy mimo swoje drastyczności, w zwłaszcza w przypadku funkcjonariuszy o dłuższym stażu służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa, odpowiada standardom konstytucyjnym jak też nie może być uznana za sprzeczną z art. 1 Protokołu Nr 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jak i normami samej Konwencji. Aktualne w tym zakresie są też rozważania Sadu Apelacyjnego na tle decyzji ETPCz z dnia 14 maja 2013 r. (skarga

Nr 15189/10 Cichopek i 1627 innych skarg przeciwko Polsce, LEX nr 1324219). W zakresie możliwości nawet ponownej ingerencji w wysokość świadczeń byłych funkcjonariuszy państwa totalitarnego wypowiedział się ostatecznie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 lutego 2024 r., I USKP 75/23, (LEX nr 3688568). Sąd Najwyższy analizując dopuszczalność zmniejszenia świadczenia funkcjonariusza objętego już poprzednią ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) przypominał, że zakaz *ne bis in idem* wyraża jeden z podstawowych gwarancyjnych zakazów współczesnej procedury karnej i ma podwójne uzasadnienie. Z jednej strony jest kluczową gwarancją jednostki przed nadużyciem władzy w zakresie karania (*ius puniendi*), a z drugiej – stanowi środek zapewniający pewność obrotu prawnego i powagę rzeczy osądzonej (*res iudicata*; por. Ł. Prus, Zasada *ne bis in idem*. Na pograniczu prawa administracyjnego i karnego w najnowszym orzecznictwie sądów europejskich, Państwo i Prawo 2021 nr 10, s. 73; P. Hofmański [w:] L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel (red), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do art. 19-50 oraz Protokołów dodatkowych. Tom II. Komentarz. Warszawa 2010). W doktrynie podkreśla się, że orzeczenie, które rodzi skutki w postaci zakazu *ne bis in idem* musi zapaść w postępowaniu karnym, gdyż art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji ma zastosowanie tylko do osób oskarżonych bądź skazanych za popełnienie przestępstwa (por. A. Lach, Sankcje administracyjne i karne a zakaz podwójnego karania w świetle najnowszego orzecznictwa ETPCz i TS, Prokuratura i Prawo, 2017 nr 9, s. 55 i nast.). W związku z powyższym, mimo iż Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20 dostrzegł, że „ponowne obniżenie wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa ma charakter represyjny” - to nie pozwala to na uznanie, iż jest to „sankcja karna w ujęciu materialnym”, pozwalająca na ocenę wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej przez pryzmat zasady *ne bis in idem*. Sąd Najwyższy przypominał też, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 5), dokonując oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 15b ustawy zaopatrzeniowej, dodanego do tej ustawy przez art. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych (...) zasadniczo zanegował tezę o represyjnym charakterze obniżenia „niegodziwie nabytych” uprawnień emerytalnych, oceniając,

że zostało ono dokonane w sposób „wyważony, wstrzemięźliwy, proporcjonalny”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przepisy stanowiące o ponownym obliczeniu wysokości świadczeń nie zawierały sankcji karnych ani nawet sankcji o charakterze represyjnym. Sąd Najwyższy w przywołanym wyroku z dnia 14 lutego 2024 r. podniósł, że decyzja organu emerytalnego rozstrzyga indywidualną sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych, a zmiana stanu prawnego wprowadzona ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa niewątpliwie stanowi podstawę prawną do wydania takiej nowej decyzji przez organ emerytalny. Decyzje te mają charakter deklaratoryjny, a nie prawnokształtujący. Nie są one środkami represyjnymi stanowiącymi reakcję na zindywidualizowane zachowanie świadczeniobiorcy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK-A 2010 nr 9, poz. 104), a jedynie wykonaniem przepisów znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej, przewidujących przeliczenie wysokości świadczeń emerytalno-rentowych z uwagi na pełnioną przez świadczeniobiorcę „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, o której stanowi art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

W kontekście konstytucyjności normy art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) oraz obszernego wywodu Sądu Apelacyjnego wskazującego argumenty prawne przemawiające za dopuszczalnością ingerencji w świadczenie funkcjonariuszy pozostających w służbie na rzecz totalitarnego państwa - nie mógł być uznany za trafny zarzut obrazy art. 150 ust. 1 ustawy o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 ze zm.) poprzez jego niezastosowanie przez Sąd drugiej instancji oraz nieuwzględnienie, że dotychczasowi funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej lub Służby Bezpieczeństwa, którzy podejmą służbę w Policji albo zostaną zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, zachowują odpowiednio ciągłość służby lub zatrudnienia. Nadto sama istota regulacji art. 150 ust. 1 ustawy o Policji dotyczy prawa do zachowania ciągłości służby przez byłych funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej i Służby Bezpieczeństwa podejmujących pracę w Policji, a ciągłości tej przepisy 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) - nie podważają, bowiem odnoszą się wyłącznie do wysokości świadczeń, nie wyłączając z okresu służby, okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, a tylko z przyczyn wyżej wyjaśnionych uznają, że wykonywanie takiej służby nie uzasadnia prawa do nabycia procentowego wskaźnika podstawy wymiaru za ten okres.

Pozostałe zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej odwołującego się dotyczą w istocie dokonanych ustaleń faktycznych i dowodów w oparciu, o które Sąd Apelacyjny przyjął pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa oraz naruszenia art. 473 k.p.c., który to przepis (jego § 1, którego nie powołano) znosi ograniczenia dowodowe w tych sprawach dotyczące dopuszczalności dowodu ze świadków i z przesłuchania stron. Zarzuty te nie mogły odnieść skutku bowiem w postępowaniu kasacyjnym, czyniąc powyższe zarzuty skarżący nie dostrzegł szeregu ograniczeń w formułowaniu zarzutów kasacyjnych. Przede wszystkim zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c. w postępowaniu kasacyjnym nie jest dopuszczalne powołanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. Nadto, co równie istotne w myśl art. 398³ § 3 k.p.c., podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Trudno zaś nie zaliczyć art. 473 § 1 k.p.c. (§ 2 został uchylony z dniem 7 października 2007 r.) do przepisów dotyczących ustalania faktów i dowodów. Konstruując zarzut dotyczący naruszenia tej normy konieczne jest zatem połączenie go z innymi normami, które stosuje Sąd drugiej instancji bezpośrednio (np. art. 378, 381, 382 k.p.c.) lub pośrednio poprzez art 391 § 1 k.p.c. w taki sposób, by nie narazić się na zarzut naruszenie art. 398³ § 3 k.p.c., lub omijania zakazu w tym przepisie powołanym. Celem art. 398³ § 3 k.p.c. jest przecież to, by spór o ocenę poszczególnych dowodów i ustalenie stanu faktycznego nie był przenoszony do postępowania przed Sądem Najwyższym, który jest związany - zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c. - ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 października 2008 r., IV CSK 228/08, LEX nr 513257).

W tym stanie rzeczy, skarga kasacyjna odwołującego się, podobnie jak organu podlegała oddalaniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

Wobec oddalanie obu skarg kasacyjnych Sąd Najwyższy zniósł wzajemnie koszty postępowania kasacyjnego na podstawie art. 100 k.p.c.

[SOP]

[ms]