



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 października 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący)

SSN Krzysztof Rączka

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania J. G.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 8 października 2024 r.,
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 31 stycznia 2022 r., sygn. akt III AUa 1676/21,

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

Krzysztof Rączka Bohdan Bieniek Romualda Spyt

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Administracji w Warszawie decyzją z dnia 7 czerwca 2017 r. ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej J. G. od 1 października 2017 r. na kwotę 1.891,53 zł wraz z dodatkiem pielęgnacyjnym w wysokości 209,59 zł razem 2.101,12 zł.

Podstawą wydania decyzji był art. 15c i art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Anty korupcyjnego, Straży Granicznej, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Anty korupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270).

Wyrokiem z 30 sierpnia 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zmienił zaskarżoną przez J. G. decyzję i ustalił odwołującemu się prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 r. oraz orzekł o kosztach procesu.

Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 31 stycznia 2022 r., zmienił zaskarżony przez organ rentowy wyrok Sądu Okręgowego i oddalił odwołanie, rozstrzygając o kosztach postępowania apelacyjnego.

W sprawie ustalono, że odwołujący się, po odbyciu służby wojskowej w [...] Jednostce KBW został funkcjonariuszem w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w W.. Formalnie był na etacie milicyjnym, ale trenował i brał udział w zawodach. Nie prowadził żadnych spraw. W 1971 r. zwolnił się z pracy w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej na własną prośbę. Pracował w Ministerstwie Handlu Zagranicznego i Usług w Departamencie Rzemiosła. W tym czasie ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie [...]. J. G. w okresie od 1 stycznia 1975 r. do 30 kwietnia 1987 r. pracował w Wojskowej Służbie Wewnętrznej w Departamencie

Społeczno-Administracyjnym MSW jako inspektor. Decyzją Komisji Kwalifikacyjnej Departamentu Kadr MSW w dniu 30 maja 1987 r. został uznany za niezdolnego do służby ze względu na stan zdrowia.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że w rozpoznawanej sprawie chodzi wyłącznie o okres służby odwołującego się w Departamencie Społeczno-Administracyjnym MSW w charakterze inspektora w latach 1975-1987, który to okres jako jedyny w decyzji organu rentowego z 7 czerwca 2017 r. został zakwalifikowany jako okres służby wymieniony w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, nie zaś okres przed 1975 r.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, odwołujący się J. G. znalazł się 1 stycznia 1975 r. w szeregach aparatu bezpieczeństwa publicznego na skutek własnych starań (wniosek o przyjęcie do pracy w organach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 2 września 1974 r.), z własnej woli, motywowanej pragnieniem podjęcia służby dla bezpieczeństwa publicznego państwa. Został zatrudniony na stanowisku inspektora w Departamencie Społeczno-Administracyjnym MSW. Z licznych opinii służbowych, wniosków personalnych i charakterystyk służbowych zawartych w aktach osobowych J. G., wynika, że identyfikował się ideologicznie w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z dużym zaangażowaniem, wykonując zlecone mu zadania. Wykazywał przy tym własną inicjatywę, był zdyscyplinowany. Jego pełna zaangażowania postawa była uzasadnieniem dla wniosków służących awansom służbowym w toku służby (najpierw na stopień porucznika a następnie kapitana MO), dodatkowemu nagradzaniu i „uhonorowaniu” w formie odznaczeń. Przez zwierzchników określany był jako „wykonujący sumiennie swoje obowiązki, przejawiający własną inicjatywę, w pełni dyspozycyjny, aktywnie działający w sferze społeczno-politycznej”. W 1978 r. otrzymał srebrny krzyż zasługi oraz odznakę „w służbie narodu”, a w 1981 r. brązową odznakę „za zasługi w ochronie porządku publicznego”. Pracując na stanowisku inspektora Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW, dopuszczony był do spraw tajnych. W charakterystyce służbowej za 1982 r., dokonanej w ramach przeglądu kadrowego, został uznany za funkcjonariusza, który „z dużym zaangażowaniem realizował zadania w warunkach stanu wojennego, wykazując właściwą postawę i pełną dyspozycyjność; uczestniczył

w działaniach o kryptonimie „T.” oraz związanych z zabezpieczeniem porządku na terenie miasta; wykonywał sumiennie też inne zadania służbowe”.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, regulacje stanowiące podstawę ograniczenia uprzywilejowanych świadczeń byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa co do zasady 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 (także finansowych), przy jednoczesnym całkowitym braku zasługującego na akceptację uzasadnienia dla jakiegokolwiek wyróżnienia z racji tego rodzaju służby. Sąd Apelacyjny zauważył, że realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawa, realizującym zasady sprawiedliwości społecznej mogą oczekiwać również obywatele niegodzący się na dalsze utrzymywanie tego rodzaju uprzywilejowania, zwłaszcza ofiary zbrodni komunistycznych, które nierzadko zostały pozbawione możliwości nabycia jakichkolwiek świadczeń, lub będąc w przeszłości represjonowane przez aparat bezpieczeństwa, dziś korzystają z niższych świadczeń emerytalnych. Zestawiając służbę funkcjonariuszy organów, składających się na system represji skierowanych przeciwko współobywatelom z ofiarami reżimu i ich zaangażowaniem na rzecz suwerenności państwa polskiego oraz odzyskania przez obywateli podstawowych, przynależnych im praw i wolności, nie sposób nie dostrzec rażącej i nieakceptowalnej dysproporcji. W tym aspekcie brak jakiegokolwiek usprawiedliwienia dla ochrony interesów i oczekiwań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w organach wymienionych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Apelacyjny podkreślił także, że wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. znowelizowane regulacje w żadnym razie nie pełnią funkcji represyjnej i nie mają charakteru dyskryminującego. Ich celem było jedynie odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów emerytalnych (z których odwołujący się korzystał przez prawie 30 lat - decyzją z 23 grudnia 1987 r. ustalano bowiem odwołującemu się prawo do „emerytury milicyjnej”). Jak wynika z orzecznictwa Trybunału

Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, nie ma żadnego uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczeń emerytalnych w kwotach znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego i w żadnym razie nie przekonuje argument, że świadczenie emerytalne z powszechnego systemu w średniej wysokości stanowi „represję”.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nowe reguły ustalania wysokości emerytur omawianej kategorii funkcjonariuszy nie stanowią też dyskryminacji. Uznając tezę tę za nietrafną, Sąd Apelacyjny przywołał uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (z 24 lutego 2010 r., K 6/09), w którym wskazano, że celem ustawodawcy kierującego się zasadą sprawiedliwości społecznej było (już w 2009 r.) obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Narzędziem do tego celu miało być obniżenie tym funkcjonariuszom podstawy do wymiaru emerytur policyjnych z 2,6% na 0,7% przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowych korzystniejszych niż w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych podstaw wymiaru emerytur policyjnych. Jak jednoznacznie wynika z rozważań Trybunału, cel ten nie został osiągnięty, gdyż przeciętna emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej w styczniu 2010 r., nadal znacząco przewyższała przeciętną emeryturę wypłacaną w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, w sytuacji niesłusznie nabytych uprzywilejowanych świadczeń funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej wspierających czynnie totalitarny ustrój polityczny. Dla dalszego utrzymywania takich przywilejów nie ma żadnych usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z brzmieniem art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, po nowelizacji z 16 grudnia 2016 r., za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, w tym należących do służb i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i ich poprzedniczek oraz ich odpowiedników terenowych: wypełniających zadania Służby Bezpieczeństwa (art. 13b ust. 1 pkt 5), do których należał Departament Społeczno-Administracyjny

(art. 13b ust. 5 lit. c tiret 10 ustawy zaopatrzeniowej), w którym pełnił służbę odwołujący się. W świetle zatem art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, 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. W ocenie Sądu Apelacyjnego, wobec nie budzącej wątpliwości treści tego przepisu, nie ma uzasadnienia dla poszukiwania znaczenia użytych w nim sformułowań z zastosowaniem innych niż literalna metod wykładni.

Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że ustawodawca w art. 13b zawarł definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” jednoznacznie uznając za takową służbę w instytucjach i formacjach enumeratywnie wymienionych w tym przepisie, nie czyniąc rozróżnienia z uwagi na zajmowane stanowiska, funkcje, zadania, czy wykonywane czynności. Nie jest zatem uzasadnione, w ocenie Sądu Apelacyjnego w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, czynienie dalszych zabiegów interpretacyjnych, w tym z odwołaniem się do wykładni systemowej i treści preambuły do ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2017 r., poz. 2186 ze zm.), tzw. ustawy lustracyjnej. Sąd Apelacyjny uznał, że ustawodawca w nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej wprowadzonej ustawą z 2016 r. sprecyzował pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa, mając świadomość, że w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego pełnili służbę funkcjonariusze, których znaczenie dla funkcjonowania reżimu było zróżnicowane z uwagi na realizowane zadania. Wśród ogółu funkcjonariuszy były osoby zajmujące stanowiska kluczowe, decyzyjne o zasadniczym znaczeniu dla sprawnego działania aparatu bezpieczeństwa, ale również osoby pełniące funkcje pomocnicze, czy techniczne. Należy jednak uznać, że brak wyłączenia spod regulacji ustawy nowelizującej tych funkcjonariuszy, których zadania nie były wiodące, ale pomocnicze lub techniczne, był zabiegiem celowym. Służba w strukturach bezpieczeństwa państwa wiązała się z ideologicznym utożsamieniem z celami, które podporządkowane były totalitarnemu ustrojowi państwa pozostającego pod wpływem obcego mocarstwa, stanowiącemu zaprzeczenie suwerenności, celami wymierzonymi przeciwko odzyskaniu przez obywateli podstawowych, przynależnych im praw i wolności.

Sąd Apelacyjny zauważył, że ścisła wykładnia przepisów wyklucza kwalifikowanie funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa jako podlegających regulacjom tej ustawy lub niepodlegających z uwagi na ocenę ich konkretnych czynów i zaangażowania, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie. Powyższe różnicowanie z ukierunkowaniem na łagodzenie skutków pełnienia takiej służby jest nieuzasadnione z powodów elementarnych. Świadome pełnienie bowiem służby w organach bezpieczeństwa państwa (które w odniesieniu do żadnego stanowiska czy funkcji nie zasługuje na aprobatę) wiązało się z korzystaniem z licznych przywilejów społecznych, w tym materialnych i prawnych, czego tylko jednym z przykładów były wyższe uposażenia, a w konsekwencji wyższe od przeciętnych kwoty emerytur. Co istotne, przywileje te były nadawane nie ze względu na indywidualne zasługi poszczególnych funkcjonariuszy, ale z powodu samej przynależności do struktur organów bezpieczeństwa.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku odwołujący się zarzucił:

I. naruszenie prawa materialnego, tj.;

a. art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego błędną wykładnię, że w świetle tego przepisu 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, a także niezasadne przyjęcie, że treść tego przepisu nie budzi wątpliwości i nie ma uzasadnienia dla poszukiwania znaczenia użytych w nim sformułowań z zastosowaniem innych niż literalna metod wykładni, podczas gdy:

- kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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, co znajduje potwierdzenie w treści Uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20;

- dokonując „wykładni tego kryterium” należało odnieść się do definicji zawartej w ustawie z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz o treści tych dokumentów – zgodnie z preambułą tej ustawy służbą tego rodzaju jest „praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym

organom przez osobowe źródło informacji, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego”;

a. art. 15c ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędne ich zastosowanie do ustalenia wysokości emerytury odwołującego się w sytuacji, gdy powinny one zostać pominięte, a emerytura ustalona w wysokości sprzed 1 października 2017 r.;

b. art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 i 3 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez niedokonanie kontroli konstytucyjności powołanych wyżej przepisów, mimo że Sąd Apelacyjny w Warszawie był uprawniony i obowiązany do oceny ich konstytucyjności w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa znajdzie zastosowanie do rozstrzygnięcia stanu faktycznego w niniejszej sprawie.

II. art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niezastosowanie i nieuwzględnienie okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, tj.:

- okresu od 2 września 1996 r. do 31 sierpnia 1999 r. - zatrudnienia w „P.” sp. z o.o., okresu od 1 lutego 2003 r. do 30 września 2005 r. - zatrudnienia w A. sp. z o.o., pomimo że odwołujący się spełniał warunki do zastosowania przedmiotowego przepisu, co powinno skutkować odpowiednim zwiększeniem wysokości emerytury.

III. naruszenie prawa procesowego, tj. art. 386 § 1 k.p.c. i art. 386 § 4 k.p.c., przez zaniechanie orzeczenia co do całości istoty sprawy pomimo dokonania zmiany wyroku przez Sąd Apelacyjny, tj. zaniechania orzeczenia w zakresie podniesionym przez odwołującego się w odwołaniu, obejmującym kwestię okresów składkowych i stażu pracy posiadanego przez odwołującego się po zakończeniu służby i oddalenie odwołania, względnie - w przypadku stwierdzenia przez Sąd Apelacyjny nierozpoznania istoty sprawy przez Sąd pierwszej instancji - zaniechanie uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w zakresie poczynionego przez odwołującego się zarzutu w przedmiocie prawidłowości ustalenia jego okresów

składkowych przez organ rentowy - co miało istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem wprost wpłynęło na wysokość ustalonej odwołującemu się emerytury, przy wyliczeniu której organ rentowy nie uwzględnił wszystkich okresów składkowych.

Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie w całości apelacji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie i zasądzenie od organu na rzecz odwołującego się kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, ewentualnie - uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania, zasądzenie od organu na rzecz odwołującego się kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna.

Należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach takich jak niniejsza wypracowano następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej, zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur.

W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy stwierdził, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. W wyroku Sądu Najwyższego 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) w ślad za uchwałą III UZP 1/20, uznano, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni

przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. Informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody. Przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko i stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań.

Znaczenie również dla oceny zasadności skargi kasacyjnej w rozpoznawanej sprawie należy przypisać wykładni przepisów dokonanej w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich "zeruje" tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Zdaniem Sądu

Najwyższego sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności 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 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118).

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 przypadają 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 przypadają 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 (zob. też wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400 oraz z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

W niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny nie zastosował wykładni przedstawianej w powołanej wyżej uchwale IIII UZP 1/20 (za którą podążył Sąd Najwyższy w licznych orzeczeniach - por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22; z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 350673; z dnia 12 października 2023 r., III USKP 48/23, LEX nr 3614535), prezentując błędny pogląd, że ustawodawca w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej zawarł definicję legalną pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa, uznając za takową służbę w instytucjach i formacjach enumeratywnie wymienionych w tym przepisie, nie czyniąc rozróżnienia z uwagi na zajmowane stanowiska, funkcje, zadania czy wykonywane czynności. Dlatego nie ma uzasadnienia interpretacja tego przepisu z zastosowaniem innych niż literalna metod wykładni.

Sąd Apelacyjny pominął także art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, nie odnosząc się do zastosowania na jej podstawie mechanizmu „gilotyny” w stosunku od świadczenia skarżącego obliczonego także na podstawie okresów służby, która nie została zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa oraz

przywoływanych w odwołaniu okresów zatrudnienia, zwiększających wysokość świadczenia.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).

[SOP]

[a.ł.]