



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 lutego 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Krzysztof Rączka

w sprawie z odwołania M. P.

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 25 lutego 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 23 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 1017/20,

**uchyla zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę do
ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie,
pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

Halina Kiriło Bohdan Bieniek Krzysztof Rączka

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 23 listopada 2022 r., zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 14 września 2020 r. i oddalił odwołanie M. P. od decyzji organu rentowego z dnia 6 czerwca 2017 r., mocą której dokonano ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej ubezpieczonego, określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1.540,93 zł.

W sprawie ustalono, że M. P. pełnił służbę od 1 lutego 1973 r. do 29 czerwca 1975 r. w Komendzie Wojewódzkiej MO w K. (funkcjonariusz - inspektor Grupy Operacyjnej Wydziału II SB w VIII grupie). Decyzją organu emerytalnego z dnia 10 kwietnia 1992 r. przyznano odwołującemu się prawo do emerytury policyjnej, uwzględniając 24 lata służby. Ubezpieczony po uzyskaniu praw emerytalnych podjął zatrudnienie i opłacał składki na ubezpieczenie społeczne przez 17 lat i 6 miesięcy.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, decyzją z 1 października 2010 r., dokonał ponownego ustalenia świadczenia, obniżając wskaźnik podstawy wymiaru świadczenia za okres służby od 1 lutego 1973 r. do 31 lipca 1990 r. (z 2.6% podstawy wymiaru do 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby).

W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił M. P. prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

W jego ocenie, niezbędne było w sprawie dokonanie czy przepisy ustawy nowelizującej z 2016 r. są zgodne z Konstytucją RP, a jest to możliwe w ramach „rozproszonej kontroli konstytucyjnej”, skoro mimo wystąpienia ze stosownym pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego przez okres 2.5 roku nie uzyskano odpowiedzi. Dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami odwołującego się do rozpoznania jego 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).

Idąc dalej, Sąd pierwszej instancji uznał, że regulacja ustawowa uniemożliwia badanie czy osoba faktycznie wykonywała czynności na rzecz totalitarnego państwa i czy jednostka, w której ta służba była pełniona, winna być uznana za należącą do korpusu totalitarnego państwa. Wątpliwości tych nie usuwa art. 13b ust. 1 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, jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1626, dalej jako ustawa zaopatrzeniowa), co też prowadzi do uznania odwołania za zasadne, zwłaszcza że sąd powszechny nie ma uprawnień do badania, jakie faktycznie czynności osoba odwołująca się wykonywała w okresie spornej służby, tj. czy faktycznie wspierała aparat państwa totalitarnego, czy tylko biernie w nim uczestniczyła, skoro ustawodawca za służbę na rzecz państwa totalitarnego uznaje samą przynależność funkcjonalną do danej, wymienionej w przepisie, jednostki. Przyjęty model narusza zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa oraz z uwagi na nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 r.

Zdaniem Sądu Okręgowego, znowelizowane przepisy ustawy naruszają również zasadę proporcjonalności między zastosowanymi środkami, a celem, który ma być osiągnięty przez państwo. Konieczność zachowania „sprawiedliwej równowagi” pomiędzy żądaniami wynikającymi z powszechnego interesu społecznego, a wymogami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki jest wymogiem akcentowanym również przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (sprawa Adam Cichopek przeciwko Polsce – skarga nr 15189).

W ocenie Sądu Okręgowego prawodawca, który po raz drugi obniża świadczenia emerytalne i rentowe tej samej grupie osób, przy czym - czyniąc to po raz drugi - narusza zasady i wartości konstytucyjne. Prawodawca obniżając świadczenia emerytalne i rentowe funkcjonariuszom, którzy wypracowali je również w okresie po 31 lipca 1990 r., łamie zasadę wskazaną w art. 2 Konstytucji RP. Takie działanie ma charakter represyjny i dyskryminacyjny. Szczególne znaczenie ma tu fakt, że w ustawie nowelizującej, a więc 26 lat po 1990 r., obniżono świadczenia emerytalne nabyte nie tylko w okresie od 1944 do 1990 r., ale także przez wprowadzenie w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej ograniczenie wysokości emerytur, świadczeń nabytych począwszy od 1990 r. w służbie dla wolnej,

demokratycznej Polski. Takie działanie stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa.

Sąd Apelacyjny, po rozpoznaniu apelacji organu rentowego, uznał, że okoliczności faktyczne nie są sporne. Dowodzą one, że odwołujący się prowadził sprawy operacyjne, w tym jedną obiektową (kryptonim „F.”), a także pięć kwestionariuszy ewidencyjnych. Ponadto zajmuje się zagadnieniem obiektu „K.”. Posiada na swoim kontakcie 6 TW. Obsługuje jedno mieszkanie konspiracyjne. W opracowaniu posiada dwóch kandydatów na TW. Stwierdzono predyspozycje do uzyskiwania efektów w prowadzonych zagadnieniach (np. pozyskiwanie istotnych informacji; wykazywanie własnej inicjatywy i pomysłowości w prowadzonych sprawach ewidencji operacyjnej, a z powierzonych zadań wywiązuje się wzorowo; został uznany za osobę ideowo i moralnie związaną z resortem i socjalistycznymi stosunkami w PRL). Dalej Sąd odwoławczy dostrzegł, że od 10 grudnia 1990 r. do 13 lutego 1992 r. M. P. pełnił służbę w Delegaturze UOP K. (Wydział II na stanowisku starszego inspektora), zaś od 1 marca 1992 r. był zatrudniony w Izbie Celnej w Krakowie jako młodszy ekspert służby celnej. Decyzją z dnia 10 kwietnia 1992 r. ustalono odwołującemu się prawo do emerytury, zaś w 2017 r. dokonano jej ponownego ustalenia, z uwzględnieniem wysługi w wymiarze 6 lat i 10 miesięcy (służba w UOP). M. P. legitymuje się dodatkowo okresami składkowymi (po służbie) w wymiarze 23 lat 10 miesięcy i 20 dni (zatrudnienie w Izbie Celnej w K. oraz w Izbie Administracji Skarbowej w K.), przy czym okres służby w wymiarze 17 lat i 6 miesięcy (przed 1 sierpnia 1999 r.) został zakwalifikowany jako służba na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej (od 1 lutego 1973 r. do 31 września 1978 r. oraz od 21 marca 1981 r. do 31 lipca 1990 r. była to służba w Departamencie 11., tj. w jednostce organizacyjnej MSW - zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret drugie ustawy zaopatrzeniowej; zaś od 1 października 1978 r. do 20 marca 1981 r. była to służba w Wyższej Szkole Oficerskiej MSW w Legionowie, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. e tiret siódme tej ustawy).

Sąd Apelacyjny uznał za trafne rozważania Sądu pierwszej instancji wskazujące na dopuszczalność 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, cytując dodatkowo rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego (zob. uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28).

Dalej Sąd odwoławczy stwierdził, że nie można rozpoznawanej sprawy rozstrzygać z odwołaniem się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. (K 6/09). Sąd odwoławczy opisał mechanizm kształtowania się przepisów w nowej ustawie zaopatrzeniowej, zwłaszcza brzmienie art. 15c ust. 1 i 2 tej ustawy, odwołał się do orzecznictwa Sądu Najwyższego i ETPCz, stwierdzając brak podstaw do uznania, by doszło do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa w odniesieniu 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 zaliczone do grona podmiotów pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa zarówno w czasie swojej aktywności zawodowej, jak i po jej zakończeniu, korzystały z licznych przywilejów, w tym mających wymiar finansowy. Sąd Apelacyjny zauważył, że realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawa 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. Dlatego funkcjonariusze takich służb nie mogą skutecznie powoływać się na naruszenie zasad państwa prawa, zwłaszcza gdy już sama przynależność do tej kategorii jest oceniana pejoratywnie, zaś otrzymane benefity zwalniają Państwo Polskie z „jakiegokolwiek długu” wobec tych funkcjonariuszy.

Sąd odwoławczy podkreślił, że funkcjonariusze służb nie ponieśli żadnej odpowiedzialności do tej pory, a zatem obecna regulacja nie kłóci się z art. 67 Konstytucji RP, zaś zasada sprawiedliwości społecznej nie kłóci się z możliwością obniżenia świadczeń emerytalnych po wielu latach od przyznania prawa do nich. Nadto przepisy prawa ubezpieczeń społecznych należy wyklądać ściśle, co w powiązaniu z uwzględnieniem rodzaju służby odwołującego się (bez konieczności

szczegółowej analizy na czym ona polegała) jest wystarczające do zaakceptowania stanowiska organu rentowego, skoro zgodnie z literalną treścią 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 jednostkach, w których pełnił służbę M. P..

Działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czynności poszczególnych funkcjonariuszy, łącznie tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się czynów naruszających podstawowe, przynależne ludziom, w tym współobywatelom, prawa i wolności. Z tych też powodów ustalanie indywidualnych czynności konkretnych funkcjonariuszy, niewątpliwie sprzeczne z intencją ustawodawcy, jest nieuzasadnione, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie i bezspornie za bezprawny. Zatem należy mieć 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 i inwigilowania społeczeństwa.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zaprezentowane spojrzenie nie pozostaje w opozycji do cytowanej już uchwały III UZP 1/20, a tym samym brak było w sprawie podstaw do pominięcia skutków z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej względem odwołującego się. Z tych przyczyn Sąd Apelacyjny orzekł z mocy art. 386 § 1 k.p.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik odwołującego się, zarzucając naruszenie prawa materialnego, to jest: (-) art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2-3 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędne przyjęcie, że przesłanka „służby na rzecz państwa totalitarnego” określona w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełniona jest tylko przez wzgląd na fakt formalnego zatrudnienia skarżącego w jednostkach wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej bez dokonania oceny przebiegu służby na podstawie wszystkich

okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, zgodnie z wykładnią tego przepisu dokonaną przez Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20; (-) art. 2 w związku z art. 67 ust. 1, art. 31 ust. 3 w związku z art. 178 ust. 1 i 8 ust. 1-2 Konstytucji RP, przez błędne przyjęcie, że ponowne, niekorzystne przeliczenie emerytury skarżącego zaskarżoną decyzją mimo objęcia go dyspozycją art. 15b ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym temu aktowi prawnemu 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, jest zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i w konsekwencji brak odmowy zastosowania art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2-3 ustawy zaopatrzeniowej na podstawie art. 8 ust. 1-2 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP; (-) art. 32 ust. 1-2 Konstytucji RP, przez przyjęcie, że przeliczenie emerytury skarżącego jest zgodne z zasadą równości wszystkich wobec prawa i w konsekwencji brak odmowy zastosowania art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2-3 ustawy zaopatrzeniowej na podstawie art. 8 ust. 1-2 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP; (-) art. 10 ust. 1-2 Konstytucji RP, przez przyjęcie, że przeliczenie emerytury skarżącego jest zgodne z zasadą trójpodziału władzy i w konsekwencji brak odmowy zastosowania art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2-3 ustawy zaopatrzeniowej na podstawie art. 8 ust. 1-2 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy, przez uwzględnienie w całości odwołania skarżącego od zaskarżonej decyzji i jej zmianę przez zobowiązanie pozwanego do przeliczenia emerytury M. P., poczynając od dnia 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej. Nadto skarżący domagał się przyznania zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o jej oddalenie i zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, choć w wielu kwestiach Sąd drugiej instancji trafnie zinterpretował wskazane w skardze kasacyjnej przepisy. Obecnie problem nie wynika tylko ze skutków uchwały składu powiększonego Sądu Najwyższego (III UZP 1/20), na co zwraca uwagę skarżący, gdyż po jej wydaniu w orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtowały się kierunki wykładni spornych przepisów.

W związku z tym przypomnieć należy, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (uchwała składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W wyroku z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126), Sąd Najwyższy wyjaśnił dodatkowo, że nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełnione jest już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Jednakże, określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, iż były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Dlatego w wyroku Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23 (LEX nr 3652059) wyrażono pogląd, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań

bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza kwalifikacji jego służby jako służby na rzecz państwa totalitarnego. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym przez ubezpieczonego. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. Gdy ustalenia faktyczne postępowania sądowego potwierdzą służbę w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67).

Sąd Najwyższy wypracował również linię orzeczniczą, zgodnie z którą art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej są sprzeczne z licznymi postanowieniami Konstytucji RP, sądy powszechne są w konsekwencji zobowiązane do niezastosowania tych przepisów, zaś oparcie się na nich przez Sąd drugiej instancji prowadzi do uwzględnienia skargi kasacyjnej odwołującego się funkcjonariusza (zamiast wielu zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 4 czerwca 2024 r., III USKP 72/23, LEX nr 3722751; z 4 grudnia 2024 r., III USKP 111/24 i powołane tam orzecznictwo oraz argumentację). Wspomniana linia orzecznicza została zapoczątkowana wyrokiem z 16 marca 2022 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata służby, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają

przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Rozwiązanie to nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. „Wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa sprawia, że każdy jej rok traktowany jest jako nieistniejący, co w konsekwencji powoduje, że im dłuższa była taka służba w trakcie kariery zawodowej odwołującego się funkcjonariusza, tym bardziej wysokość świadczenia - należnego mu po nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej - zbliża się do wysokości najniższej emerytury gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. „Wyzerowanie” lat służby godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna i w niewielkim stopniu dotyka osób, które tylko kilka lat służyły w PRL.

W rezultacie rozwiązanie to nadaje się do osiągnięcia celu zakładanego przez ustawodawcę: skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd Najwyższy uwzględnił również, że analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy zaopatrzeniowej (art. 15b), a Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (zob. wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 oraz z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3), na co słusznie uwagę zwrócił Sąd Apelacyjny.

Dlatego według Sądu Najwyższego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania jego niezgodności z Konstytucją RP, gdyż nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza jej art. 2. Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej obniża wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy od 1990 r. służyli wolnej Polsce. Służba taka nie może być traktowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa. W tej sytuacji zastosowanie w stosunku do takich funkcjonariuszy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i obniżenie świadczenia należnego funkcjonariuszowi do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP; b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;

d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9 oraz z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

Akceptując odmowę zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jako wyrażającego normę sprzeczną z Konstytucją RP, w szczególności przyjmującą sankcję o charakterze nieproporcjonalnym, należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, wymienione w art. 13 tej ustawy. O ile celem nowelizacji z 2016 r. było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0% podstawy wymiaru, co jest zgodne z celem ustawy wyrażającym się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, o tyle mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do obliczenia wysokości emerytury według wskaźnika podstawy wymiaru 1,3% lub 2,6% za okresy służby niebędące służbą na rzecz totalitarnego państwa (zob. również wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464).

Przedstawione powyżej ramy należy odnieść do konkretnego stanu faktycznego, z jakim mamy do czynienia w sprawie. Po pierwsze, redukcja świadczenia w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa (od 1 lutego 1973 r. do 31 lica 1990 r.) była usprawiedliwiona. Po wtóre, taki stan rzeczy nie oznacza automatycznego zastosowania mechanizmu z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, gdy w sprawie istnieją – a tak jest w analizowanym wypadku – indywidualne przesłanki, które obligują do systemowego spojrzenia na sposób obliczenia emerytury odwołującego się. Przede wszystkim odwołujący się pełnił służbę do 1992 r., a decyzją z dnia 10 kwietnia 1992 r. ustalono ubezpieczonemu prawo do emerytury (24 lat wysługi pozwoliło uzyskać 67% podstawy wymiaru), a więc jego okres aktywności „w służbach” obejmował także lata, które nie mieszczą się w definicji służby na rzecz totalitarnego państwa. Dalej nie można tracić z pola widzenia jego aktywności zarobkowej, to jest pracy w Izbie Celnej w Krakowie (Izbie Administracji Skarbowej w K.) po zakończeniu służby w Urzędzie Ochrony Państwa,

zwłaszcza że nie był to okres marginalny w liczbie lat pracy odwołującego się, a miejsce zatrudnienia powinno być ocenione z perspektywy art. 13 ust. 1 pkt 7 ustawy zaopatrzeniowej.

Ergo, w przypadku ponownego obniżenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa komunistycznego państwa konieczne staje się dokonanie, czy literalny mechanizm redukcji wysokości świadczenia nie kłóci się z zasadą proporcjonalności. Zwrócono na to uwagę w wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), odwołując się do testu proporcjonalności przeprowadzonego przez ETPCz w sprawie Cichopek (skarga nr 15189/10, A. C. przeciwko Polsce). Oznacza to, że w sprawach z odwołania od decyzji organu rentowego obniżających świadczenia byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL, respektowanie Konwencji wymaga od sądów odniesienia się do poszczególnych elementów testu proporcjonalności, jaki został przeprowadzony przez sam ETPCz na użytek oceny, czy ponowna obniżka świadczeń wprowadzona w 2016 r. była zgodna z Konwencją. Przypomnieć należy, że w sprawie III USKP 145/21 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że z wyroku ETPCz wynika konieczność uwzględnienia następujących okoliczności. Po pierwsze, zmiana wysokości świadczeń nie może naruszać samej istoty prawa do świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych. Po drugie, adresat regulacji obniżającej świadczenia nie może być nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążony, co wymaga uwzględnienia konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego (tu jego służby w UOP i administracji celnej). Z powyższego wynika, że ocena proporcjonalności interwencji prawodawcy w sferę ukształtowanych już uprawnień osób pobierających świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych jest w wysokim stopniu zindywidualizowana. Utrudnia to sformułowanie przez Sąd Najwyższy swoistych wytycznych, według których należy oceniać proporcjonalność obniżki świadczeń przysługujących byłym funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa, tym bardziej że stosowanie zasady proporcjonalności wymaga zawsze odniesienia się do sytuacji konkretnego ubezpieczonego.

Próbując maksymalnie zobiektywizować proces stosowania zasady proporcjonalności, zdaniem Sądu Najwyższego konieczne jest rozważenie relacji zachodzących między następującymi wartościami: 1) wysokością najniższej

emerytury (renty) z systemu powszechnego (jako systemu referencyjnego niezawierającego elementów składających się na przywileje z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa); 2) wysokością miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, dalej jako przeciętna emerytura); 3) wysokością redukcji świadczenia na podstawie ustawy z 2009 r.; 4) wysokością świadczenia wypłacanego odwołującemu się przed wejściem w życie ustawy nowelizującej; 5) wysokością świadczenia ustalonego w decyzji organu rentowego wydanej na podstawie ustawy nowelizującej. Należy zwrócić uwagę, że w sprawie Cichopek, nie stwierdzając naruszenia Konwencji, ETPCz uwzględnił, iż obniżka świadczeń wprowadzona w 2009 r. nie przekroczyła 25-30% a średnie świadczenia wypłacane po tej redukcji pozostawały co do zasady nadal powyżej poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego. Uwagę zwraca również, że w wyroku III USKP 145/21 pośrednio zaakceptowano argumentację Sądu drugiej instancji, zgodnie z którą obniżenie świadczenia rentowego w tamtej sprawie nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności, ponieważ ustalona na nowo renta rodzinna była ponad dwukrotnie mniejsza od dotychczas pobieranej oraz była niższa od kwoty przeciętnej emerytury z systemu powszechnego. Uwzględniając cel ustawy nowelizującej (eliminacja utrzymującego się po realizacji ustawy z 2009 r. uprzywilejowania emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa) oraz istotę prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, Sąd Najwyższy stwierdził w wyroku z 18 września 2024 r., I USKP 58/24, że niewątpliwie nieproporcjonalne byłoby ponowne ustalenie wysokości świadczenia na poziomie poniżej emerytury minimalnej z systemu powszechnego. Ustawodawca uniknął jednak naruszenia istoty prawa do ubezpieczenia społecznego, przewidując stosowny mechanizm korygujący (art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej). Z kolei obniżenie wysokości świadczenia do poziomu odpowiadającego wysokości średniego świadczenia z systemu powszechnego realizuje cel ustawodawcy krajowego zaakceptowany przez ETPCz (eliminacja niezasadnie nabytych przywilejów emerytalnych). Nie wyklucza to stwierdzenia przez sąd powszechny – po uwzględnieniu sytuacji osobistej i okoliczności sprawy dotyczącej konkretnego

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

Odnosząc powyższe zapatrywania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, Sąd Najwyższy stwierdza co następuje. Sąd drugiej instancji nie naruszył przepisów prawa materialnego powołanych w skardze kasacyjnej (obejmujące swym zakresem art. 15c ust. 1 z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, art. 2, 8, 10 ust. 1 i 2 67, art. 178 ust. 1 Konstytucji RP kwalifikując okres służby odwołującego się – wskazany w zaświadczeniu IPN-u - jako okres służby na rzecz totalitarnego państwa, co znajduje potwierdzenie w dotychczasowej linii orzecniczej Sądu Najwyższego (np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 4 czerwca 2024 r., III USKP 72/23, LEX nr 3722751; 22 maja 2024 r., III USKP 19/23, LEX nr 3716494; 10 lipca 2024 r., I USKP 124/23, LEX nr 3732556; postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia: 26 kwietnia 2023 r., III USK 303/22, LEX nr 3602786; 13 grudnia 2023 r., III USK 21/23, LEX nr 3667204). Naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”, zaś „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.

Sąd drugiej instancji naruszył art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji w zakresie, w jakim obniżył automatycznie wysokość emerytury odwołującego za lata służby (okresy z nią równorzędne) po 1990 r.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji z mocy art. 398¹⁵ § 1 i art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[a.ł.]