



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Krzysztof Rączka

SSA Marek Szymanowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania J. W.

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

Spółecznych w dniu 8 maja 2024 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 16 stycznia 2023 r., sygn. akt III AUa 1072/22,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 9 marca 2022 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zmienił
zaskarżoną decyzję z dnia 20 lipca 2017 r. Dyrektora Zakładu Emerytalno-

Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie w ten sposób, że ustalił J. W. prawo do emerytury policyjnej w wysokości obowiązującej przed dniem 1 października 2017 r. stwierdzając jednocześnie, że tenże organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji oraz organu rentowego na rzecz odwołującej się kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że J. W. (z wykształcenia technik włókiennik), z uwagi na sprawy rodzinne i potrzebę zmiany środowiska, zrezygnowała z pracy w „F.” w K. i z dniem 1 listopada 1975 r., rozpoczęła służbę w organach Milicji Obywatelskiej jako referent ds. materiałowo-technicznych. W związku z reorganizacją jednostki MO w K. została przeniesiona na stanowisko sekretarki-maszynistki Wydziału Ogólnego Komendy Wojewódzkiej MO w J. i umieszczona kolejno: na wolnym etacie milicjanta Drużyny Patroli Piesznych Komendy Miejskiej MO w K. (1 lipca 1976 r.), na wolnym etacie przełożonej pielęgniarki Szpitala Specjalistycznego MSW w B. (29 grudnia 1976 r.), a następnie starszego technika Sekcji [...] Wydziału Łączności (1 czerwca 1977 r.). Od 1 maja 1978 r. powierzono odwołującej wykonywanie obowiązków referenta Referatu Paszportów w K., w Wydziale Paszportów SB, na wolnym etacie naczelnika Wydziału Śledczego SB, a od 16 lipca 1978 r. - na wolnym etacie inspektora Wydziału „T” SB KWMO w J. Z uwagi na konieczność uporządkowania ewidencji kadrowej zgodnie ze strukturą organizacyjną, z dniem 1 sierpnia 1979 r. została przeniesiona na właściwy etat. Zajmowała się obsługą interesantów. Przyjmowała kwestionariusze paszportowe, które następnie przesyłała do J., skąd otrzymywała gotowe do wydania paszporty. Nie opiniowała wniosków, nie była osobą decyzyjną. Złożone dokumenty sprawdzała jedynie pod względem formalnym. W trakcie służby odwołująca ukończyła Szkołę Podoficerską Milicji Obywatelskiej w S. Z dniem 1 listopada 1978 r. została mianowana funkcjonariuszem stałym, a następnie, w 1979 r. została skierowana na specjalistyczno-operacyjne przeszkolenie pionu paszportów. W okresie stanu wojennego, ze względu na wstrzymanie wyjazdów, wnioski paszportowe nie były przyjmowane. W związku z likwidacją stanowiska referenta w Referacie Paszportów, z dniem 1 kwietnia 1983 r., ubezpieczona została przeniesiona na tożsame stanowisko do Wydziału Paszportów KWMO w J. W maju 1983 r. wszczęto wobec niej postępowanie dyscyplinarne z

uwagi na niedopełnienie formalności związanych z poinformowaniem przełożonych o wyjeździe męża za granicę. Od 1 listopada 1983 r. odwołująca przebywała na urlopie wychowawczym, po zakończeniu którego, z dniem 1 września 1984 r., została mianowana na stanowisko sekretarza-maszynistki Referatu Ogólnego RUSW w K. Za zaangażowanie i rzetelne wykonywanie powierzonych obowiązków na ww. stanowisku była wielokrotnie nagradzana finansowo. W okresie pełnionej służby ubezpieczona nie wydawała rozkazów. Nie miała kontaktu i nie współpracowała z działaczami opozycji. Jej praca nie była związana ze zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, kościołów i związków wyznaniowych ani z łamaniem praw człowieka. Z uwagi na dobre przygotowanie ogólne i zawodowe z dniem 1 stycznia 1990 r. została awansowana na stanowisko kierownika Referatu Ogólnego RUSW w K. Służbę w strukturach Policji kontynuowała do 2005 r.

Decyzją organu emerytalno-rentowego z dnia 14 lutego 2005 r. przyznano odwołującej się prawo do spornego świadczenia emerytalnego. Ustalona emerytura z tytułu wysługi lat wyniosła 75% podstawy wymiaru, tj. kwotę 2.705,63 zł. Wypłatę emerytury zawieszono ze względu na pobieranie przez odwołującą rocznego świadczenia pieniężnego przysługującego po zwolnieniu ze służby.

W związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) organ rentowy otrzymał Informację nr [...] z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby J. W. na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 sierpnia 1978 r. do 31 sierpnia 1984 r. i na jej podstawie dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej, określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł. W uzasadnieniu organ wskazał, że wskaźnik podstawy wymiaru emerytury strony odwołującej się za okres służby na rzecz totalitarnego państwa obniżono do 0,0% podstawy wymiaru za każdy rok we wskazanym okresie i 2.6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Organ ubezpieczeniowy powołując się na treść art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dodatkowo uznał, że wysokość ustalonego jak wyżej świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czyli 2.069,02 zł brutto. W związku z tym Zakład

ostatecznie ustalił wysokość świadczenia dla osoby odwołującej na taką właśnie kwotę. Przed wydaniem zaskarżonej decyzji wysokość emerytury odwołującej określono decyzją z 27 lutego 2017 r. na kwotę 3.871,03 zł brutto. Sąd Okręgowy wskazał, że rozstrzygnięcie sprawy (weryfikacja zasadności obniżenia stronie odwołującej się świadczenia emerytalnego w 2017 r.) wymaga 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 w przepisie art. 13b sformułowania „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd Okręgowy zauważył, że na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., w szczególności jej art. 1, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie z 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). Z kolei art. 13 a 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 i taką też informację organ otrzymał odnośnie osoby odwołującej się. 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 zauważył przy tym, że Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) wskazał, że zwrot „na rzecz”

użyty w art. 13b rzeczony 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 sprawie materiału dowodowego prowadzi do wniosku, że nie ma dowodów na to, aby odwołująca się faktycznie pełniła służbę na rzecz organów Służby Bezpieczeństwa i swoimi czynami działała na niekorzyść jakichkolwiek osób, związków wyznaniowych, organizacji antyrządowych, naruszała ich prawa, wolności, skoro przed 1990 r. nie wykonywała zadań wywiadowczych i kontrwywiadowczych, nie wykonywała czynności operacyjno-technicznych, jak również nie zajmowała się zwalczaniem opozycji

demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem praw wolności słowa i zgromadzeń, prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

Wobec powyższego, Sąd Okręgowy, powołując się na treść uchwały Sądu Najwyższego, sygn. III UZP 1/20, i przeprowadzając przez jej pryzmat postępowanie dowodowe kontradyktoryjne, doszedł do wniosku, że brak jest jednoznacznych dowodów na to, aby odwołująca się pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i dopuściła się przed rokiem 1990 działań wymierzonych przeciwko opozycji demokratycznej, związkom zawodowym, stowarzyszeniom, kościołom, łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, będących podstawowymi prawami i wolnościami człowieka. Wobec czego stwierdzić należy, że w niniejszym przypadku brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczenia J.W.

Sąd Okręgowy wyjaśnił przy tym, że konieczność oparcia się na treści uchwały Sądu Najwyższego, sygn. III UZP 1/20, wynikała z braku wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie prowadzonej pod sygn. akt P 4/18. W ocenie Sądu Okręgowego dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami strony odwołującej się 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).

Sąd Okręgowy podniósł zarazem, że 16 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie w sprawie P 10/20, w którym stwierdził, iż art. 22a ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, 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 zw. 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 odebrałby 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. 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 dnia 16 września 2020 r. - czy strona ubezpieczona nabyła prawo do spornego świadczenia słusznie, czy też niesłusznie, a zebrany w sprawie materiał dowodowy nie potwierdził przesłanki niesłuszności.

Wyrokiem z dnia 16 stycznia 2023 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie częściowo uwzględnił apelację organu rentowego i zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 1. w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję ustalając od 1 października 2017 r. wysokość emerytury J. W. na 73,45% podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 1 sierpnia 1978 r. do 31 sierpnia 1984 r. i oddalając odwołanie w pozostałej części.

Sąd Apelacyjny wskazał, że fakty dotyczące historii służby Jadwigi Wągrowskiej wynikające z dokumentów znajdujących się w jej aktach osobowych, zawierających dane niekwestionowane przez strony, nie były sporne. Jednocześnie stan faktyczny podlegał uzupełnieniu w postępowaniu odwoławczym na podstawie akt osobowych odwołującej się w zakresie opisanym w dalszej części niniejszego uzasadnienia. Sąd Apelacyjny ustalił dodatkowo, że 4 sierpnia 1975 r. J. W. zwróciła się do Komendy Wojewódzkiej MO w J. o przyjęcie jej do służby w Komisariacie MO w K. Z dniem 1 listopada 1975 r. J. W. rozpoczęła służbę w organach Milicji Obywatelskiej jako referent ds. materiałowo-technicznych. W związku z reorganizacją jednostki MO w K. została przeniesiona na stanowisko sekretarki-maszynistki Wydziału Ogólnego Komendy Wojewódzkiej MO w J. i umieszczona kolejno: na wolnym etacie milicjanta Drużyny Patroli Pieszonych Komendy Miejskiej MO w K. (1 lipca 1976 r.), na wolnym etacie przełożonej pielęgniarki Szpitala Specjalistycznego MSW w B. (29 grudnia 1976 r.), a następnie starszego technika Sekcji [...] Wydziału Łączności (1 czerwca 1977 r.). Od 1 maja 1978 r. powierzono odwołującej wykonywanie obowiązków referenta Referatu Paszportów w K., w

Wydziale Paszportów SB, na wolnym etacie naczelnika Wydziału Śledczego SB, a od 16 lipca 1978 r. - na wolnym etacie inspektora Wydziału „T” SB KWMO w J. Z uwagi na konieczność uporządkowania ewidencji kadrowej zgodnie ze strukturą organizacyjną, z dniem 1 sierpnia 1979 r. została przeniesiona na właściwy etat. W trakcie służby odwołująca ukończyła Szkołę Podoficerską Milicji Obywatelskiej w S. Z dniem 1 listopada 1978 r. została mianowana funkcjonariuszem stałym, a następnie, w 1979 r., została skierowana na specjalistyczno-operacyjne przeszkolenie pionu paszportów. W okresie stanu wojennego, ze względu na wstrzymanie wyjazdów, wnioski paszportowe nie były przyjmowane. W związku z likwidacją stanowiska referenta w Referacie Paszportów, z dniem 1 kwietnia 1983 r., ubezpieczona została przeniesiona na tożsame stanowisko do Wydziału Paszportów KWMO w J. W maju 1983 r. wszczęto wobec niej postępowanie dyscyplinarne z uwagi na niedopełnienie formalności związanych z poinformowaniem przełożonych o wyjeździe męża za granicę. Od 1 listopada 1983 r. odwołująca się przebywała na urlopie wychowawczym, po zakończeniu którego, z dniem 1 września 1984 r., została mianowana na stanowisko sekretarza-maszynistki Referatu Ogólnego RUSW w K. Z uwagi na dobre przygotowanie ogólne i zawodowe z dniem 1 stycznia 1990 r. została awansowana na stanowisko kierownika Referatu Ogólnego RUSW w K. Służbę w strukturach Policji kontynuowała do 2005 r. J. W. w czasie służby była wielokrotnie wyróżniana otrzymując nagrody pieniężne.

Sąd Apelacyjny podniósł, że Wydziały Paszportów w jednostkach milicji obywatelskiej były odpowiednikami terenowymi Biura Paszportów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, czyli jednostki Ministerstwa wypełniającej zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze. Po rozwiązaniu Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego na mocy dekretu Rady Państwa PRL z dnia 7 grudnia 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych (Dz.U. 1954 Nr 54, poz. 269) sprawy paszportowe zostały przekazane do nowo powstałego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Od 1964 r. Biuro Paszportów stanowiło jednostkę Służby Bezpieczeństwa. W związku z reorganizacją MSW w 1982 roku powołano wówczas na wzór wojskowy Służby, grupujące według kryterium funkcjonalnego poszczególne departamenty operacyjne i administracyjne. Biuro Paszportów weszło do utworzonej Wówczas Służby Wywiadu i Kontrwywiadu

(inwentarz archiwalny IPN). Wyjazdy zagraniczne w PRL podlegały ścisłej kontroli i reglamentacji, celem zapobiegnięcia kontaktom obywateli polskich ze światem zachodnim, które w ocenie ówczesnych władz, stanowiły zagrożenie dla obowiązującego systemu. Celem realizacji tej kontroli sprawy paszportowe zostały podporządkowane aparatowi bezpieczeństwa państwa. Przyznanie lub odmowa przyznania paszportu podlegała decyzji funkcjonariuszy SB, zaś w przypadku odwołania, ostateczną decyzję podejmował w praktyce Dyrektor Biura „B” MSW. Funkcjonariusze przy tej okazji stosowali formy nacisku w postaci uzależnienia zgody na wyjazd zagraniczny od właściwej, w rozumieniu służb, postawy i zachowania obywatela, lub członków jego rodziny (np. odmowy spotykały osoby krytykujące reżim lub krewnych osób zbiegłych na zachód i przede wszystkim osób zaangażowanych w działalność opozycyjną), lub od jego zgody na współpracę z organami SB w charakterze tajnego współpracownika. Przy podejmowaniu decyzji w sprawie przyznania paszportu brano również pod uwagę materiały operacyjne dotyczące osoby starającej się o paszport, a nawet donosy osób prywatnych. Służba J. W. pełniona w okresie od 1 sierpnia 1978 r. do 31 sierpnia 1984 r. w Wydziale Paszportów, jako odpowiedniku terenowym Biura Paszportów tj. jednostki organizacyjnej MSW wykonującej czynności wywiadowcze i kontrwywiadowcze niezbędne w działaniach służby bezpieczeństwa, stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa, zgodnie z art. 13b ust. 1 pkt 5) podpunkt b tiret trzecie ww. ustawy.

Od 1 września 1984 r. do 31 stycznia 2005 r. J. W. nadal pełniła służbę mundurową - w Milicji Obywatelskiej, a po jej zlikwidowaniu w Policji. Decyzją z 14 lutego 2005 r. ustalono J. W. prawo do emerytury policyjnej. Ustalona emerytura z tytułu wysługi lat wyniosła 75% podstawy wymiaru, tj. kwotę 2.705,63 zł. Wypłatę emerytury zawieszono ze względu na pobieranie przez odwołującą rocznego świadczenia pieniężnego przysługującego po zwolnieniu ze służby.

Emerytura J. W. uwzględniająca wysługę nie stanowiącą służby na rzecz totalitarnego państwa, tj. z pominięciem okresu od 1 sierpnia 1978 r. do 31 sierpnia 1984 r.), wynosi 73.45% podstawy wymiaru stanowiąc kwotę 3.791,03 zł brutto.

Czyniąc swoje ustalenia Sąd Apelacyjny wskazał między innymi za to, że informacja o przebiegu służby odwołującej 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 utrwalone orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. W postanowieniu Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r. (II UZP 10/11) zawarto pogląd, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych i ich wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów. Takie też stanowisko - o braku związania sądu powszechnego informacją Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby - zawarto w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20). Sąd Najwyższy wskazał, że w razie stosownego zarzutu przeciwko podstawie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku. Przedstawione przez odwołującą się kontrfakty podlegają swobodnej ocenie zgodnie z regułami wyznaczonymi art. 233 § 1 k.p.c., w szczególności co do długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca pełnienia służby, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego. 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, jak wskazano, odwołująca się nie kwestionowała samego faktu zatrudnienia w organie 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.

Sąd Apelacyjny dostrzegł, że w przedmiocie utraty przez osoby pełniące służbę w organach bezpieczeństwa państwa byłego reżimu komunistycznego uprzywilejowania w sferze praw emerytalnych wypowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w decyzji nr 15189/10 z dnia 14 maja 2013 r. 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. Równocześnie, władze krajowe, ze względu na bezpośrednią wiedzę o swoim kraju, były uprawnione do potępienia w wybranym przez siebie czasie i formie, instytucji lub działań z przeszłości, które zgodnie z historycznym doświadczeniem kraju odrzucały zasady demokracji, rządów prawa i praw człowieka. Trybunał wskazał że, „w celu zapewnienia większej sprawiedliwości systemu emerytalnego Państwo mogło w uprawniony sposób przyjąć środki mające na celu zakończenie uprzywilejowania emerytalnego uznawanego za niezasadne i

nieuczciwie uzyskane". Trybunał zaakceptował również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który odrzucił argument, jakoby ustawa z 2009 r. służyła celom zemsty i kary zbiorowej. W ww. decyzji wskazano, że „zmniejszenie przywilejów emerytalnych osób, które przyczyniały się do utrzymywania władzy, lub które czerpały korzyści z opresyjnego ustroju, nie może być postrzegane jako forma kary. Emerytury w niniejszej sprawie zostały obniżone przez krajowe ciało ustawodawcze nie dlatego, że skarżący popełnili przestępstwo lub byli osobiście odpowiedzialni za naruszenia praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane z powodów politycznych jako nagroda za usługi uznane za szczególnie pożyteczne dla komunistycznego Państwa. W rzeczy samej, zważywszy na powód ich przyznania oraz na sposób, w jaki zostały nabyte, nie można na nie spojrzeć inaczej niż jak na rażącą niesprawiedliwość z punktu widzenia wartości stanowiących fundament Konwencji. W tym stanie rzeczy istnienie lub nieistnienie osobistej winy osób korzystających z takich nieuczciwych przywilejów nie ma znaczenia przy rozstrzyganiu kwestii zgodności z art. 1 Protokołu nr 1.

Powyższe argumenty zdaniem Sądu Apelacyjnego 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. Jak wskazano 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 ofiarami 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 państwa 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, 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 (por. 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. (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 1990 r. zwalczały ruchy demokratyczne lub dążenia niepodległościowe, obywatelskie i wolnościowe. W konsekwencji z tytułu pełnienia złowrogiej 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. ustawy), której na ogół nie osiągają osoby represjonowane przez służby totalitarnego państwa". Obniżenie świadczeń w omawianych okolicznościach 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

Rzeczypospolitej Polskiej, 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 za błędną ocenę Sądu Okręgowego, w zakresie negującym fakt pełnienia przez J. W. służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, jest błędna, stanowiąc naruszenie wymienionego przepisu. Jak wskazano, ustawą zmieniającą z 16 grudnia 2016 r. wprowadzono do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b, zgodnie z którym 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. 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. 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. W związku z powyższym, zdaniem projektodawcy, istniała konieczność doprecyzowania katalogu jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa, przy uwzględnieniu uwag Instytutu Pamięci Narodowej, ażeby nie wprowadzać w chwili obecnej zmian w ustawie lustracyjnej, gdyż mogłoby to wpłynąć w sposób istotny na prowadzone postępowania lustracyjne oraz na sam proces składania i badania oświadczeń lustracyjnych. Pojęcie „służby w organach bezpieczeństwa państwa” zastąpiono pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa”, by nie wprowadzać nowej definicji organów bezpieczeństwa państwa wyłącznie na potrzeby ustawy dezubekizacyjnej. Katalog wprowadzony w art. 13b i jego uzasadnienie został opracowany przez Instytut Pamięci Narodowej. Uznano, że „obecny stan badań pozwala na stworzenie enumeratywnego wyliczenia tych jednostek, których funkcjonariusze służyli na rzecz totalitarnego państwa”. Wobec powyższego zaproponowano wprowadzenie w ustawie zaopatrzeniowej art. 13b, który enumeratywnie określa jaka służba zostaje uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Stanowisko projektodawcy zostało w pełni zaakceptowane przez ustawodawcę, który wprowadził art. 13b w kształcie proponowanym w

projekcie (druk sejmowy VIII 1061). Zgodnie z art. 13b ust. 1 ww. ustawy jedynym kryterium kwalifikacji służby jako służby na rzecz państwa totalitarnego jest służba pełniona w jednostkach enumeratywnie wskazanych w przepisie pogrupowanych z uwagi usytuowanie organizacyjne i wykonywane czynności. Zauważyć ponad to warto, że art. 13a i 15b w brzmieniu obowiązującym przed uchwaleniem ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r. posiadały odesłanie do definicji „organów bezpieczeństwa państwa” - do art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. Obecnie ustawa zaopatrzeniowa posiada własne szczegółowe definicje pojęć ustawowych, którymi się posługuje i nie ma potrzeby ani możliwości, bez wyraźnego zapisu w tym zakresie, do posiłkowania się innym aktem prawnym przy dokonywaniu wykładni przepisów ww. ustawy.

Zdaniem Sądu drugiej instancji 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. 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. Dyspozycja w/w 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 tym konieczne jest 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. Jednocześnie, zgodnie z utrwalonym i jednolitym do tej pory orzecnictwem, przepisy dotyczące

ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego należy co do zasady, wyklądać w sposób ścisły, co wskazuje na priorytet wykładni gramatycznej, zaś przy pozytywnym rezultacie wykładni gramatycznej, co do zasady, nie jest uzasadnione stosowanie innych rodzajów wykładni, zwłaszcza o charakterze zawężającym lub rozszerzającym literalną treść interpretowanej regulacji. Odstąpienie od tej reguły powinno mieć miejsce wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, np. przy wystąpieniu sprzeczności w systemie prawa, w tym oczywistej niezgodności analizowanej normy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższe ma związek z koniecznością zapewnienia obywatelom, spełniającym jednakowe, sprecyzowane ustawowo warunki, jednolitych praw do świadczeń emerytalnych i rentowych co do zasady i co do wysokości, uwzględniając, że świadczenia te są wypłacane z środków publicznych. 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 różnicowanie jest nieuzasadnione również z innych względów. Podkreślenia wymaga, że pełnienie służby w organach bezpieczeństwa państwa wiązało się z korzystaniem z licznych przywilejów materialnych i prawnych, czego przykładem były wyższe uposażenia za służbę, a w konsekwencji wyższe od przeciętnych kwoty emerytur. Przywileje te były nadawane nie ze względu na indywidualne zasługi poszczególnych funkcjonariuszy, ale z powodu samej przynależności do struktur organów bezpieczeństwa, bardzo często stanowiąc zachętę dla podjęcia służby w tych organach - jak wskazywane było w wielu dokumentach z akt osobowych funkcjonariusze pełniący taką służbę posiadali światopogląd materialistyczny i wysoką świadomość sytuacji społeczno-politycznej, którą akceptowali.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego należy też założyć, że ustawodawca w nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej wprowadzonej ustawą z 2016 r. precyzując pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa, miał świadomość tego, że w organach bezpieczeństwa państwa PRL, pełnili służbę funkcjonariusze, których funkcje były różne: kluczowe, zasadnicze, jak i pomocnicze, techniczne, zaś brak wyłączenia spod regulacji ustawy nowelizującej określonych funkcjonariuszy, których zadania były tylko pomocnicze lub techniczne, był zabiegiem celowym, a nie przypadkowym.

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 wyraźnie 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 siódmy - WSO MSW w L., a w jego ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna, słuchacze i studenci, lub art. 13b ust. 1 pkt 6 lit. d) - inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze. w tym w rodzajach broni oraz okręgach wojskowych). Ustawodawca nie poczynił takiego wyodrębnienia w odniesieniu do jednostek, w których pełniła służbę odwołująca. W ten sposób dał wyraźnie wyraz swojej woli objęcia wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w Biurze Paszportów MSW i jego odpowiednikach terenowych (oraz wielu innych jednostkach SB - bez ograniczeń ze względu na zakres czynności funkcjonariusza) dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. 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.

Z drugiej jednak storn Sąd Apelacyjny podniósł, iż nie neguje kompetencji sądu powszechnego do swobodnej, wszechstronnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.), przy jednocześnie dodał, że ocena ta powinna jednak prowadzić do ustalenia faktów istotnych z uwagi na treść prawa materialnego mającego zastosowanie w sprawie, a nie jakichkolwiek innych - w niniejszej sprawie, przede wszystkim do ustalenia okresu pełnienia służby (czy mieści się on w latach 1944-1990), faktu rzeczywistego (a nie tylko formalnego) pełnienia służby w formacji lub jednostce wymienionej w art. 13b, zajmowanego stanowiska oraz zakresu wykonywanych czynności, które w wypadkach określonych w ustawie determinują uznanie służby w danej jednostce, jako służby na rzecz totalitarnego państwa, co jednak, jak już wskazano, nie dotyczy jednostek wymienionych w stanie faktycznym niniejszej sprawy, przy których ustawodawca nie wprowadził tego rodzaju ograniczenia.

Sąd Apelacyjny nie podzielił też argumentacji negującej lub marginalizującej udział funkcjonariuszy, nawet tych, którzy pełnili funkcje pomocnicze, lub techniczne, nie prowadzących np. bezpośredniej działalności wywiadowczej, czy kontrwywiadowczej, w realizowaniu zadań przynależnych organom bezpieczeństwa państwa. Podkreślił bowiem, że służba bezpieczeństwa państwa mogła sprawnie funkcjonować i działać na rzecz narzuconego przez obce państwo reżimu dławiącego skutecznie przez kilkadziesiąt lat prawa i wolności w wymiarze ludzkim i obywatelskim, dzięki pracy, zaangażowaniu i bezwzględnej lojalności pełniących w niej służbę funkcjonariuszy. Zauważyć należy, że nie były to osoby przypadkowe. Z akt osobowych funkcjonariuszy SB wynika, że przed przyjęciem do służby szczegółowo sprawdzano ich życiorysy, powiązania rodzinne, postawę polityczną i ideową, stosunek do władz, partii rządzącej, kościoła i opozycji, a także oraz ewentualne kontakty z zagranicą. Nowo zatrudniani funkcjonariusze składali ślubowanie i byli poddawani okresowym ocenom, w których uwzględniano m.in. nie tylko techniczne wykonywanie powierzonych zadań oraz zwykły rozwój zawodowy, ale także postawę ideologiczną oraz świadomość społeczno-polityczną oraz zaangażowanie w działalności partyjnej. Powyższe zabiegi mają oczywiste uzasadnienie w charakterze służb, które sprawowały kontrolę nad całym społeczeństwem, tłumiąc wszelkie przejawy oporu i wolność współobywateli. Ich funkcjonariusze, niezależnie od tego, jakiego stopnia i niezależnie od pełnionych zadań, musieli być osobami zaufanymi oraz deklarującymi poparcie dla reżimu, co zresztą wynika wprost z opinii służbowych i wniosków personalnych, znajdujących się w aktach osobowych. Warto też zauważyć, że funkcjonariusze, również techniczni i administracyjni w czasie służby podnosili kwalifikacje (szkolenia, kursy, a nawet studia wyższe), w związku z czym awansowali w hierarchii struktury służby bezpieczeństwa, i co przekładało się na wzrost ich uposażeń. Otrzymywali oni również odznaczenia oraz nagrody pieniężne. Niewątpliwie były to też osoby niezbędne dla sprawnego funkcjonowania organów bezpieczeństwa państwa, w przeciwnym razie nie zostaliby zatrudnieni w tych organach, zaś ich działania nie spotykałyby się z uznaniem przełożonych w opiniach służbowych i wnioskach awansowych. Nie sposób zatem uznać zdaniem Sądu Apelacyjnego bez naruszenia zasad logiki i doświadczenia życiowego, że powyższe profity przyznawane były za

bezczynność, bierność i brak zaangażowania w wykonywanie obowiązków w strukturach SB, pomocnych i w istocie niezbędnych dla ich funkcjonowania.

Nawiązując do wspomnianej już uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) pkt 59 Sąd Apelacyjny podniósł, 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 (por. uzasadnienie powołanej wyżej uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 pkt 59). Służba odwołującej w latach 1978-1984, w Wydziale Paszportów jednostki Milicji Obywatelskiej, będącego odpowiednikiem terenowym Biura Paszportów MSW, stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Jednostki zatrudniające odwołującą są wymienione w powołanym przepisie, jako jednostki, w których służba stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa. Odwołująca przystąpiła do faktycznego pełnienia obowiązków przynależnych do powierzanych stanowisk, zaś jej służba była pozytywnie oceniana przez przełożonych. Wobec powyższego, zdaniem Sądu odwoławczego, oderwana od rzeczywistości oraz przepisów prawa jest teza, że odwołująca się, pełniąc służbę w ramach struktur SB i na potrzeby SB będącej gwarantem funkcjonowania obowiązującego w PRL, poddanego dominacji sowieckiej ustroju, w którym wobec współobywateli stosowano metody charakterystyczne dla państwa totalitarnego (w tym m.in. powszechna inwigilacja, stworzenie systemu donosów dzięki różnej kategorii źródłom informacji, blokowanie dostępu do informacji i wolności słowa oraz wolności zgromadzeń, uniemożliwianie lub utrudnianie wyjazdu z kraju, represyjne kontrole graniczne), nie pełniła służby na rzecz (czyli na szeroko rozumianą korzyść) takiego państwa, zwłaszcza gdy była ona osobą wykazującą się w służbie pełną lojalnością, dyspozycyjnością i zaangażowaniem, mającą 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, w strukturach której pracowała odwołująca się. 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.

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 odwołującej się, z uwagi na nieuprawnione przyjęcie, że nie pełniła ona 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, decyzję o obniżeniu świadczenia emerytalnego, należało uznać za uzasadnioną w części, w jakiej do obliczenia emerytury policyjnej odwołującej się uwzględnia wskaźnik podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w warunkach wynikających z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w wysokości 0%, a tym samym zaskarżony wyrok w tej części za błędny, co skutkowało koniecznością jego zmiany na podstawie art. 386 § 1 k.p.c.

Odmienne ocena i konsekwencje prawne dotyczą zdaniem Sądu Apelacyjnego służby J. W. nie będącej służbą na rzecz państwa totalitarnego. Odwołująca 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 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby w innych jednostkach, nie objętych dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Emerytura obliczona z uwzględnieniem tej wysługi stanowi 73,45% 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 wypłacanej przez ZUS (art. 15c ust. 3). Przepis art. 15 ust. 1-3a ustawy stosuje się odpowiednio.

W istocie zatem Sąd Apelacyjny pominął stosowanie przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu takiej służby bowiem staje się konieczne również z uwagi na regulacje zawarte w art. 64 i 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 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. Sąd Apelacyjny wskazał na dopuszczalność, 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. Problem tego rodzaju bezpośredniej kontroli w procesie stosowania prawa był wielokrotnie rozważany w orzecznictwie (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., III CZP 95/19). Sąd Apelacyjny podziela pogląd, że powyższa kompetencja, wynika z przepisów art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednak skorzystanie z niej, może mieć miejsce wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty (wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16). Sąd Apelacyjny wskazał, iż art. 193 Konstytucji nie nakłada na sąd obowiązku zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest w sposób oczywisty niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to,

co błędnie zarzuca apelacja, kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego (sąd nie orzeka „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego), gdyż formalnie zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w analogicznych sprawach. Sąd Apelacyjny podniósł, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe, odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wyjątkowym wypadku, gdy zachodzi sytuacja jego oczywistej niekonstytucyjności. W niniejszej sprawie przesłanką przemawiającą za samodzielnym, bez dalszego oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, rozpoznaniem sprawy przez Sąd jest dodatkowo, wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinność sądu sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez zwłoki, przy jednoczesnym braku udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny do dnia dzisiejszego odpowiedzi na pytanie prawne, zadane w trybie art. 193 Konstytucji (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 października 2015 r., III KRS 34/12). Na gruncie niniejszej sprawy wskazać należy, że obniżenie emerytury odwołującej się z zastosowaniem przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby nieobjętej dyspozycją przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pozostawałoby w oczywistej kolizji z art. 64 Konstytucji, stanowiąc naruszenie słusznie nabytego prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa. W istocie byłoby to arbitralne i całkowicie nieuzasadnione odjęcie przysługującego wnioskodawcy dotychczas z mocy ustawy uprawnienia majątkowego. Należy przy tym podkreślić, mając na uwadze uzasadnienie cytowanego wyżej projektu, że rozwiązania zawarte w noweli z dnia 16 grudnia 2016 r. nie mogą mieć charakteru represyjnego. W świetle wynikającej z art. 2 Konstytucji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej nie ma żadnych racji do pozbawiania funkcjonariusza pełniącego służbę w warunkach określonych przepisami art. 12-13 ustawy zaopatrzeniowej, świadczenia emerytalnego w wysokości przysługującej z tytułu tej służby. Zastosowanie w opisanych okolicznościach mechanizmu wskazanego w art. 15c ust. 3 stanowiłoby w istocie rodzaj nieproporcjonalnej, całkowicie nieuzasadnionej sankcji wobec takiego funkcjonariusza. Niezależnie od powyższego zdaniem Sądu drugiej instancji,

zastosowanie w stanie faktycznym niniejszej sprawy art. 15c ust. 3 ustawy pozostawałoby również w oczywistej sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Nie sposób bowiem wskazać istotnej różnicy w aspekcie spełnienia przesłanek do nabycia emerytury w wysokości określonej w art. 15 ust. 1 między funkcjonariuszami, z których każdy posiada co najmniej 15-letni okres służby pełnionej w tożsamy warunkach. Brak jest tym samym uzasadnienia dla różnicowania ich sytuacji majątkowej. Pełnienie służby publicznej, na rzecz bezpieczeństwa obywateli stanowi dla wszystkich funkcjonariuszy realizację ich obowiązku i zadań, za co mają słuszne prawo spodziewać się ustalonego według tych samych zasad zaopatrzenia emerytalnego. O istnieniu takiej różnicy z pewnością nie może stanowić sam fakt pełnienia przez odwołującą się przed 1 sierpnia 1990 r. służby w jednostce należącej do struktur SB. Obniżenie świadczenia słuszenie nabytego, z uwagi na ww. okoliczność, miałoby ewidentnie charakter represyjny, co nie było celem ustawodawcy i co jest nie do zaakceptowania, zważywszy na omówione wyżej zasady rangi konstytucyjnej.

Reasumując Sąd Apelacyjny uznał, że omawiana regulacja art. 15c ust. 3 w sposób oczywisty koliduje z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa realizującego zasady sprawiedliwości społecznej oraz z wynikającą z powyższych wartości zasadą zaufania obywateli do państwa i obowiązującego prawa. Niezależnie zatem od opisanego wyżej wyniku zastosowania reguł interpretacyjnych, wobec faktu, że obniżenie świadczenia nabytego z tytułu służby bezspornie nie podlegającej zakwalifikowaniu, jako służba na rzecz totalitarnego państwa, jest nie do pogodzenia ze wskazanymi wartościami wyrażonymi w Ustawie Zasadniczej, uznać należy, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, będący podstawą takiego obniżenia, nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowania. W konsekwencji emerytura odwołującej się J.W. powinna zostać obliczona z uwzględnieniem podstawy jej wymiaru w wysokości 73,45%, odpowiedniej do wysługi emerytalnej nieobjętej dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i do takiej wysokości podstawy, Sąd Apelacyjny przywrócił od 1 października 2017 r. wysokość emerytury Jadwigi Wągrowskiej.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako organ rentowy) zaskarżył powyższy wyrok

Sądu Apelacyjnego w części oddającej apelację organu rentowego i orzekającej o kosztach procesu (techniczne pkt 2 i 3 wyroku Sądu Apelacyjnego) z naruszenie zarzucając mu przepisów prawa materialnego, a to:

1. art. 15c ust. 3 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 z późn. zm.) poprzez jego niezastosowanie w sytuacji gdy Sąd Apelacyjny nie zakwestionował, że odwołująca pełniła 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 1 sierpnia 1978 r. do dnia 31 sierpnia 1984 r. i uznał za zasadne zastosowanie do wyliczenia świadczenia art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej;

2. art. 12 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez ich błędne zastosowanie i uznanie, że posiadanie przez odwołującą co najmniej 15-letniego stażu służby realizowanej w Policji stanowi przesłankę dla niestosowania regulacji art. 15c ust. 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 ustawy zaopatrzeniowej, zaś art. 15c stanowi *lex specialis* w stosunku do przywołanych przez Sąd Apelacyjny regulacji.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw i dlatego podlegała oddalaniu (art. 398¹⁴ k.p.c.). Dostrzec trzeba, że w skardze nie podniesiono zarzutów naruszenia przepisów postępowania (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), co musi oznaczać - wobec braku podstaw do stwierdzenia nieważności postępowania - związanie ustaleniami faktycznymi Sądu drugiej instancji, jako poczynionymi niewadliwe (art. 398¹³ § 2 k.p.c. Podniesione przez skarżącego zarzuty nie okazały się uzasadnione i nie prowadzą do zmiany zaskarżonego wyroku Sądu drugiej instancji.

O ile nie wszystkie wywody obszernego uzasadnienia Sądu Apelacyjnego są podzielane przez Sąd Najwyższy, to niewątpliwie Sąd Najwyższy podziela rozważania Sądu Apelacyjnego co do niekonstytucyjności regulacji art. 15c ust. 3 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 z późn. zm., dalej jako ustawa u z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...)).

Szerzej patrząc na konstytucyjność art. 15c ust. 1 i 3 tej ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), rozważania w tym zakresie wypada 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., 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. (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 beczynności 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 niemożności 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 beczynności 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 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.

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).

Podniesiony zatem zarzut obrazy art. 15c ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) nie jest zasadny, a nietrafność tego zarzutu powoduje w okolicznościach niniejszej sprawy niezasadność także drugiego zarzutu tj. zarzutu obrazy art. 12 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy, bowiem sugerowana w zarzucie teza nie wynika z obszernego uzasadnienia Sądu Apelacyjnego. Sąd ten nie uznał bowiem - co sugeruje skarżący - że art. 15c ust. 3 ustawy jest niekonstytucyjny „warunkowo”, nie uzależniał bowiem niekonstytucyjności tej

regulacji od posiadania przez odwołującą, 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 zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującej się nabytej z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa, bez prostej korelacji iż art. 12 tej ustawy.

Reasumując powyższe rozważania podniesione zarzuty naruszenia prawa materialnego nie zyskały aprobaty Sądu Najwyższego.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy na zasadzie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną organu rentowego.

[SOP]

[ms]