



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Halina Kuryło

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania W. R.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 27 marca 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu

z dnia 15 marca 2023 r., sygn. akt III AUa 984/21,

**I. uchyla zaskarżony wyrok w punkcie 1. w części dotyczącej
ustalenia emerytury policyjnej z zastosowaniem art. 15c ust. 3
ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym
funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby
Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego,
Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży
Pożarnej i Służby Więziennej i w tym zakresie oddala apelację
pозwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego**

**Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
od wyroku Sądu Okręgowego w Zielonej Górze z 8 lipca 2021 r.,
sygn. akt IV U 2247/19,**

**II. uchyla zaskarżony wyrok w punkcie 2. i w tym zakresie
sprawę przekazuje Sądowi Apelacyjnemu w Poznaniu do
ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach
postępowania kasacyjnego w części dotyczącej renty inwalidzkiej,**

III. oddala dalej idącą skargę kasacyjną,

**IV. uchyla zaskarżony wyrok w punktach 3. i 4. i znosi między
stronami koszty postępowania apelacyjnego oraz kasacyjnego w
części dotyczącej emerytury policyjnej.**

Halina Kiryło Jolanta Frańczak Zbigniew Korzeniowski

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Zielonej Górze wyrokiem z 8 lipca 2021 r. uwzględnił odwołania W.R. i zmienił decyzje pozwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w Warszawie z 16 lipca 2017 r. w ten sposób, że:

I. od 1 października 2017 r. przyznał wnioskodawcy W.R. prawo do emerytury policyjnej w wysokości obliczonej na zasadach ustalonych przed tym dniem, to jest z pominięciem art. 15c 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 (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 723);

II. od 1 października 2017 r. przyznał wnioskodawcy W.R. prawo do policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości obliczonej na zasadach ustalonych przed tym dniem, to jest z pominięciem art. 22a 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 (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 723).

Sąd Apelacyjny w Poznaniu uwzględnił apelację pozwanego i wyrokiem z 15 marca 2023 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że oddalił odwołania W.R. od decyzji pozwanego.

Pozwany oparł decyzje na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej z 3 kwietnia 2017 r., że W.R. w okresie od 16 maja 1981 r. do 1 czerwca 1989 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Okręgowy w ocenie prawnej odwołań wnioskodawcy stwierdził, iż decyzje pozwanego niezasadnie zmniejszyły jego emeryturę i rentę, gdyż przez cały okres służby nie popełnił czynów naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka ani czynności przeciwko osobom lub organizacjom działającym na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

Sąd podzielił wykładnię wynikającą z uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, że przy ocenie prawnej charakteru służby, należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, w tym także indywidualne czyny ubezpieczonego oraz zweryfikować je pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r.).

Strona pozwana nie przedstawiła żadnych twierdzeń ani dowodów, mogących prowadzić do wniosku, że ubezpieczony jakimkolwiek czynami wykonywał jednak „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Nie podjęto w tym kierunku jakiegokolwiek aktywności procesowej w toku całego postępowania.

Sąd zwrócił się do IPN-u o wskazanie czy Instytut dysponuje dokumentami świadczącymi o tym, że odwołujący się w spornym okresie naruszał prawa i wolności człowieka. Podobnie jak pozwany - Instytut nie był w stanie przedstawić żadnych dowodów na łamanie przez ubezpieczonego praw i wolności człowieka.

Pozwany w zasadzie przyznał, że takich konkretnych informacji nie ma. Stwierdzono jedynie, że IPN nie jest zobowiązany do poszukiwania i oceny

dokumentów mogących potwierdzić popełnienie przez W.R. czynów określonych w zadaniem przez sąd pytaniu. Dodano, że IPN, sporządzając informację o przebiegu służby opiera się jedynie na dokumentach znajdujących się w zasobach archiwalnych IPN-u, jednocześnie nie dokonuje analizy ani nie ocenia, jaki był zakres wykonywanych przez funkcjonariusza czynności i zadań służbowych. Na podstawie posiadanej dokumentacji IPN ustala jedynie, czy jednostka organizacyjna, w której funkcjonariusz pełnił służbę, została wymieniona w art. 13b cytowanej wyżej ustawy.

Taka praktyka jest rażąco sprzeczna z dyrektywami dotyczącymi oceny czy osoba zainteresowana wykonywała „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, przedstawionymi w omówionej wyżej uchwale. IPN ogranicza się jedynie do przyporządkowania funkcjonariusza w danej jednostce, wymienionej w ustawie, nie ustalając w ogóle, czym w rzeczywistości taki funkcjonariusz się zajmował. Dalsze wywody Instytutu na temat charakteru i roli organów bezpieczeństwa w utrzymaniu dyktatury komunistycznej i opresyjności ówczesnego systemu, choć niewątpliwie słuszne, nie mają znaczenia dla niniejszej sprawy, jako dotyczącej indywidualnej sytuacji konkretnego ubezpieczonego. Nie jest więc zasadne stwierdzenie, że ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny. Przeciwnie, uzasadnienie uchwały z 16 września 2020 r. trafnie stoi na gruncie indywidualnego podejścia do sytuacji każdej osoby, która dotknięta jest swojego rodzaju sankcją obniżenia świadczenia emerytalnego wskutek pełnienia w przeszłości służby w określonych instytucjach i organach. Skoro więc „ustalanie indywidualnych przewinień funkcjonariuszy na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum IPN-u jest niemożliwe i niecelowe”, a IPN i pozwany nie przedstawili w niniejszej sprawie żadnych innych dowodów na konkretną działalność, świadczącą o „służbie na rzecz totalitarnego państwa”, to Sąd Okręgowy uznał za udowodnione przez wnioskodawcę, że takiej działalności w ogóle nie wykonywał (...).

Ubezpieczony żadnym swoim działaniem nie naruszył ani nie dążył do naruszenia praw i wolności obywateli, a zatem emerytura i renta nie zostały w tym zakresie uzyskane niegodziwie. Ubezpieczony również przeszedł taką weryfikację - ze skutkiem pozytywnym.

Po 1990 r. przez kolejnych 14 lat, wnioskodawca wzorowo pełnił służbę chroniąc bezpieczeństwo oraz interesy majątkowe obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Pracował w wydziale zaopatrzenia, a następnie w wydziale finansów KWP w Z.. Rozpatrując służbę wnioskodawcy całościowo, analizując cały okres od 1981 r. do 2004 r., można dostrzec, że nie tylko brak w niej elementów działań przeciwko prawom i wolnościom człowieka przed 1990 r., ale też, że po rozpoczęciu pracy w Policji wnioskodawca wypracował emeryturę wykonując długotrwałą, wymagającą i stresującą służbę na rzecz bezpieczeństwa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej interesów majątkowych. Niemniej jego emerytura podlegała już obniżeniu na etapie poprzedniej dezubekizacji. Służba ta miała negatywny wpływ na zdrowie ubezpieczonego. Jak wynika z orzeczenia Komisji Lekarskiej, schorzenia czyniące go niezdolnym do służby wynikają z tej służby.

Wszystkie te argumenty świadczą o tym, że ponowne obniżenie emerytury na podstawie aktualnie obowiązującej wersji ustawy zaopatrzeniowej jest w przypadku ubezpieczonego niezasadne. Tym bardziej, że nie dość, że obniżono świadczenie przez zastosowanie przelicznika 0,0 % za okres wskazany w informacji IPN, to dodatkową, kolejną represją skutkującą obniżeniem jest ograniczenie go do wysokości przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, co obniża również znacznie świadczenie wypracowane przecież przez wieloletnią służbę wykonywaną po 1990 r. - w przypadku wnioskodawcy przez kolejnych 14 lat oraz okres służby przed datą wskazaną w informacji IPN - przeszło 10 lat składkowych.

Sąd Okręgowy decyzje pozwanego uznał za błędne już w świetle aktualnie obowiązujących przepisów ustawy zaopatrzeniowej. Tym samym nie było potrzeby odwoływania się do kategorii zgodności i niezgodności tej ustawy z normami wyższego rzędu, w tym Konstytucji. Nawet przy przyjęciu domniemania konstytucyjności przepisów powołanych na wstępie, na podstawie których wydano decyzje, decyzje te podlegają zmianie, jako wydane z naruszeniem prawa materialnego. Dlatego też nie ma znaczenia rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawach zainicjowanych wskutek postanowień Sądu Okręgowego w Warszawie z 24 stycznia 2018 r., sygn. akt XIII 1 U 326/18 oraz z 27 maja 2019 r., sygn. akt XIII 1 U 11007/18, którymi zwrócono się do Trybunału z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności z Konstytucją ww. przepisów. Kwestia ta

została szeroko omówiona przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 16 września 2020 r. (str. 13-14).

Rzeczywiste znaczenie ustawy może ujawnić się dopiero w procesie jej stosowania, bowiem niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja. Ocena jest więc dokonywana nie w oparciu o sam tekst aktu prawnego, a o jego treść interpretowaną w procesie stosowania prawa, w tym przypadku nadaną uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20.

Sąd Apelacyjny uwzględnił zarzuty apelacji pozwanego oraz wniosek o zmianę wyroku i oddalenie odwołań z następujących motywów.

Sąd powszechny jest uprawniony do weryfikacji informacji z IPN o przebiegu służby. Sąd I instancji zastosował arbitralną, oderwaną od stanu faktycznego i prawnego sprawy, ocenę zaskarżonych decyzji oraz automatyzm przy wydaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia. Materiał dowodowy potraktował w sposób niezwykle wybiórczy. Analiza akt osobowych pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że odwołujący znalazł się od 16 maja 1981 r. w szeregach aparatu bezpieczeństwa publicznego na skutek własnych starań, z własnej woli. Odwołujący został przyjęty do służby na stanowisko inspektora Wydziału III SB KWMO w Z. — na okres służby przygotowawczej, a od 16 maja 1984 r. został funkcjonariuszem stałym. Z opinii służbowych i charakterystyk służbowych, zawartych w aktach osobowych W.R. wynika, że identyfikował się on w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z dużym zaangażowaniem wykonując zlecane mu zadania. Jego pełna zaangażowania postawa była uzasadnieniem dla awansów służbowych. Ustalenia co do przebiegu służby W.R. nie budzą wątpliwości, gdyż nie były kwestionowane na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego. Treść informacji IPN i dokumentacji zawartej w aktach osobowych nie była kwestionowana przez odwołującego się co do formalnego przebiegu służby. Zawartość akt osobowych, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie pozostawia wątpliwości co do charakteru służby W.R. jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co potwierdza dokumentacja zawarta w tych aktach. Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy

o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin przewiduje obniżenie emerytur i rent inwalidzkich wszystkim funkcjonariuszom, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. i którzy w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. pełnili służbę w wymienionych w ustawie instytucjach i formacjach (tzw. służba na rzecz państwa totalitarnego). Zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. W ust. 1 pkt 5 pkkt d wymieniono służby i jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczki, oraz ich odpowiedniki terenowe wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa (...).

Celem ustawy z 16 grudnia 2016 r. nowelizującej ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jest likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa uzyskanych przez nich z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Jak wynika z preambuły ustawy nowelizującej z 2009 r., znajdującej analogiczne zastosowanie, obniżającej po raz pierwszy część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszającej podstawowe prawa człowieka, zwalczającej organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za sprzeniewierzenie się wartościom niepodległościowym, wolnościowym i demokratycznym oraz udział w utrwalaniu nieludzkiego systemu władzy. W ukształtowanym orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, na tle noweli z 2009 r., przyjęto zgodnie, że obniżenie uprzywilejowanych świadczeń, uzyskanych z tytułu służby w organach bezpieczeństwa państwa, nie naruszyło

zasady równości lub proporcjonalności świadczeń, bowiem tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym byli funkcjonariusze nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych (m.in. uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., II UZP 2/11). Na uprzywilejowanie w zakresie emerytalno-rentowym byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa składało się szereg elementów. Wynikało ono często już tylko z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało takim funkcjonariuszom, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością, ale również z ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do samego sposobu ustalania emerytur i rent większości obywateli w powszechnym systemie emerytalnym na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia. O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego w suwerennym i demokratycznym państwie jest zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa. W.R. korzystał z uprzywilejowania w zakresie wysokości świadczeń emerytalnych ustalonych przy zastosowaniu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez ponad 12 lat (od 2004 do 2017 r.).

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 14 maja 2013 r. wskazał, że ustawa zmieniająca (z 23 stycznia 2009 r.) swoją treścią normatywną nie naruszała 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. ETPCz potwierdził, że wszystkie zasady mające generalnie zastosowanie w sprawach na tle art. 1 Protokołu nr 1 mają również znaczenie w przypadku emerytur. 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 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”.

Argumenty te są 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 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. Jako przywilej należy rozumieć ustalanie świadczeń emerytalno-rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent w powszechnym systemie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego przyjęta regulacja nie stanowi naruszenia powszechnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w jednostkach wchodzących w skład organów bezpieczeństwa państwa, które stosowały bezprawne i niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli. Osoby te zarówno w czasie swojej aktywności zawodowej, jak i po jej zakończeniu korzystały z licznych przywilejów, w tym mających wymiar finansowy, przy jednoczesnym całkowitym braku zasługującego na akceptację uzasadnienia dla takowych. Zauważyć należy, że realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawa realizującym zasady sprawiedliwości społecznej mogą oczekiwać również obywatele nie godzący się na dalsze utrzymywanie tego rodzaju uprzywilejowania w nawet najmniejszym zakresie, w szczególności pielęgnujący pamięć o ofiarach zbrodni komunistycznych, które zostały całkowicie pozbawione możliwości nabycia jakichkolwiek świadczeń, lub będąc represjonowanymi przez aparat bezpieczeństwa często korzystały 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.

Argumentacja przedstawiona przez Sąd Okręgowy jest nie do pogodzenia z powołanymi zasadami demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. W art. 2 Konstytucji RP ustrojodawca wyraził trzy (a nie jedną) zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które to zasady są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie. Nie ma możliwości kompleksowego scharakteryzowania żadnej z nich bez uwzględnienia pozostałych (zob. M. Florczak-Wątor w: P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, 2021 r.). Nie można zatem akcentować zasady państwa prawa pomijając, że chodzi o zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, co wprost wynika z Konstytucji RP (art. 2). Nie może być zatem mowy o takim rozumieniu zasady państwa prawnego, która nie urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”, a także podkreśla się, że „sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości” (wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98).

W doktrynie przyjmuje się, że prawa podmiotowe ustanowione w poprzedniej formacji ustrojowej są niepodważalne tylko przy założeniu niezmienności ich aksjologicznych racji i aktualności w nowym układzie stosunków społecznych i ekonomicznych. Transformacja pozwala ocenić czy i jakie prawa zostały nabyte niesłusznie, wskutek uprzywilejowania (por. T. Zieliński: Ochrona praw nabytych - zasada państwa prawnego, Państwo i Prawo 1992 nr 3, s. 17). Dlatego sprawiedliwość jako cecha dotycząca oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów

w tym przypadku ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wymaga uwzględnienia historycznych losów społeczeństwa polskiego, gdy „podstawowe wolności i prawa człowieka były naruszane” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK- A 2003 Nr 6, poz. 63). W jednym ze swych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził nawet, że zasada sprawiedliwości społecznej ma pierwszeństwo przed zasadami wyprowadzonymi z zasady państwa prawnego (orzeczenie z 4 grudnia 1990 r., K 12/90, OTK 1990 Nr 1, poz. 7).

Kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia należy uznać, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka, zwalczające organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Należy przy tym mieć na uwadze, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy. Do takiego celu nawiązano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., stwierdzając, że ustawa z 2009 r. nie zrealizowała celów, dla których została uchwalona m.in. przez zachowanie szeregu przepisów podwyższających świadczenia, jak również sposób ukształtowania wykładni jej przepisów, wyłączający szereg jednostek z katalogu organów bezpieczeństwa państwa. Tymczasem ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa totalitarnego państwa jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. Nie można także - w ocenie Sądu Apelacyjnego - zgodzić się z twierdzeniem, że wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. regulacje mają pełnić funkcje represyjne. Znowelizowane przepisy bowiem z założenia nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie totalitarnego państwa i nie zastępują takiej odpowiedzialności, a ich celem było jedynie odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów. Nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego

państwa świadczeń emerytalnych w kwotach znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego. Sąd Apelacyjny wskazał na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za zgodne z Konstytucją postanowienia ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową z 2009 r. (wyroki: z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 r. Nr 2, poz. 15; z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 2).

Wprawdzie ustawa z 2009 r., w zakresie zasad ustalania na nowo wysokości świadczeń emerytalnych, była zdecydowanie łagodniejsza od ustawy z 2016 r., to jednak w warstwie założeń wykazuje daleko idące podobieństwa. Trybunał Konstytucyjny analizując zgodność z Konstytucją ustawy z 2009 r. stwierdził, że wspólnym mianownikiem aksjologicznym jest niewątpliwie dezaprobata dla metod i praktyk służby bezpieczeństwa (wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999 Nr 4, poz. 73), a środki demontażu dziedzictwa, po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji (wyrok z 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007 Nr 5, poz. 48). Trybunał Konstytucyjny uznał, że demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Należy zgodzić się przy tym, że nie może ono i nie powinno zaspokajać żądz zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy. Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z 15 lutego 1994 r. (sygn. K 15/93, OTK 1994 Nr 1, poz. 4) wskazał, że współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych musi być oceniona negatywnie i to bez względu na to, o jakie stanowiska i o jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi, przy czym dotyczy to zarówno aparatu represji państw obcych, jak i komunistycznego aparatu represji w Polsce. W przywołanym wyżej uzasadnieniu wyroku z 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że przepisy ustawy „dezubekizacyjnej”

z 2009 r. nie miały na celu pozbawienia minimum socjalnego funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, ani też ich poniżenia. Celem tych regulacji było natomiast obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych, które pochodzą z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego, dla którego nie ma usprawiedliwienia. Trybunał ustalił wówczas, że po wejściu w życie przepisów ustawy z 2009 r. przeciętna obniżona emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa była wciąż wyższa o 58 % od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym oraz wyższa prawie cztery razy od najniższej gwarantowanej emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwracając tym samym uwagę, że cel zakładany przez ustawodawcę w 2009 r. nie został osiągnięty. Trybunał zauważył również, że ustawodawca był upoważniony, mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej, do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Trybunał stwierdził także, że ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny bowiem wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego. Uprzywilejowane prawa emerytalne nabyte przez funkcjonariuszy państwa totalitarnego, zostały nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe. Służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów. Cel założony przez ustawodawcę w 2009 r. (tj. obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych) nie

został osiągnięty, wobec czego naprawa tego stanu rzeczy stanowiła *ratio legis* ustawy nowelizacyjnej z 2016 r. (...).

Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał (zob. m.in. sprawa C. i in. p-ko Polsce, skarga nr 15189/10), że ograniczenie przywilejów emerytalnych byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa mieści się w granicach marginesu oceny państwa oraz zmierzać miało do usunięcia nierówności między systemem mundurowym (w odniesieniu do byłych funkcjonariuszy), a systemem powszechnym, które to nierówności powszechnie uznane były za niesprawiedliwe i wymagające reakcji państwa. System ustalania wysokości świadczeń emerytalnych, stosowany do byłych funkcjonariuszy uznany został przez Trybunał za podwójnie nierówny, gdyż z jednej strony zakładał korzystniejsze wyliczanie podstawy świadczeń, niż system powszechnego zabezpieczenia społecznego, a z drugiej - naliczenia prowadzone były proporcjonalnie do wynagrodzeń, które w grupie byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa były zdecydowanie wyższe niż wynagrodzenia osób niezwiązanych zawodowo ze wspieraniem komunistycznego reżimu. Z uzasadnienia ww. orzeczenia wynika nadto, że upływ czasu od momentu obalenia reżimu nie powinien być czynnikiem decydującym o niewłaściwości przeprowadzenia tego typu zmian w systemie emerytalnym.

Sąd Apelacyjny nie podzielił stwierdzenia Sądu Okręgowego, że wprowadzona ustawą z 2016 r. zmiana stanowi swoistą represję, podczas gdy, prawo zabezpieczenia społecznego nie jest dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania nie mające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. Sąd Apelacyjny nie zgodził się z takim stanowiskiem. Nowe regulacje wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. w żadnym razie nie pełnią funkcji represyjnej, a ich celem było jedynie odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów emerytalnych (z których odwołujący się korzystał przez wiele lat). Nie ma żadnego uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczeń emerytalnych w kwotach znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego i w żadnym razie nie przekonuje argument, że świadczenie emerytalne z powszechnego systemu w średniej wysokości stanowi „represję”.

W tym kontekście nie można tracić z pola widzenia drugiej strony omawianego problemu, a mianowicie faktu, że ustawa nowelizująca z 2016 r. została uchwalona celem ograniczenia uprawnień emerytalnych oraz rentowych osób o szczególnym statusie społecznym - pracowników aparatu bezpieczeństwa PRL, zaś u podstaw omawianego ograniczenia leżało powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej przez dalsze utrzymywanie sposobu ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych na uprzywilejowanych zasadach. Osoby pełniące służbę w wymienionych w ustawie instytucjach (w tym również odwołujący się) otrzymywały świadczenia na znacznie korzystniejszych zasadach, niż ogół społeczeństwa (do którego należą obywatele otrzymujący emerytury według zasad określonych w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Jednocześnie podstawę nabycia tych „uprzywilejowanych” świadczeń stanowiła praca na rzecz ogólnie pojmowanego aparatu bezpieczeństwa państwa i z punktu widzenia wartości wynikających z ww. konstytucyjnie gwarantowanych zasad, powinna być kwalifikowana jako naganna moralnie.

Pełna zaangażowania i dyspozycyjności służba odwołującego się w Wydziale III SB WUSW w Z.G., a następnie w Wydziale Polityczno-Wychowawczego WUSW w Z.G., która przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję RP, jako wymierzona także przeciw działaczom opozycji niepodległościowej, powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca obniżenie przyznanych odwołującemu się świadczeń emerytalno-rentowych na podstawie przepisów omawianej ustawy i pozbawienie przyznanych wcześniej przywilejów. W tym miejscu ponownie podkreślenia wymaga, że uchwalenie przedmiotowej nowelizacji było wyrazem woli i realizowało poczucie sprawiedliwości milionów obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, która stała się demokratycznym państwem prawnym na skutek wyzwolenia się z totalitarnego reżimu komunistycznego, realizującego w praktyce na terenie Państwa Polskiego interesy obcego mocarstwa i określonej, stosunkowo wąskiej grupy lojalnych wobec niego wysoko postawionych członków partii rządzącej. Możliwość funkcjonowania tego reżimu zapewniało natomiast przez wiele dziesięcioleci w zasadniczej mierze właśnie działanie aparatu bezpieczeństwa, złożonego z szeregu służb realizujących politykę represji wobec osób przejawiających dążenia wolnościowe i

niepodległościowe. Dlatego zdaniem Sądu Apelacyjnego już samo zgłoszenie gotowości do służby w tym aparacie, musiało się wiązać ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego. Sam ten fakt, niezależnie od oceny indywidualnego zaangażowania w konkretną działalność represyjną, usprawiedliwiał w przekonaniu Sądu Apelacyjnego likwidację przywilejów byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Byli funkcjonariusze wiedząc jaki jest obecnie stan archiwów a dokładnie braki w materiałach archiwalnych wynikające z masowego niszczenia dokumentów organów bezpieczeństwa państwa przed ich przejęciem przez Instytut powołują się na brak obciążających ich dowodów (...).

Wydział III Służby Bezpieczeństwa zajmował się zabezpieczeniem środowisk naukowych i kulturalnych. Odwołującemu przydzielono opiekuna zajmującego się środowiskami akademickimi, dla tego opiekuna odwołujący podejmował czynności ustaleniowe (tj. ustalał, pod jakim adresem mieszka dana osoba, z kim jest zameldowana). Wówczas odwołujący jechał do biura ewidencji ludności i na podstawie zlecenia dotyczącego danej osoby udostępniano mu dane, z których sporządzał notatki i przekazywał je opiekunowi. Odwołujący nadto zbierał w środowisku akademickim informacje i przekazywał je do analityka. W Wydziale Polityczno-Wychowawczym cyklicznie dokonywał analizy stanu moralno-politycznego środowiska akademickiego, na podstawie dokumentów statystycznych przesyłanych przez jednostki rejonowe. Z wniosku personalnego odwołującego z 2 października 1986 r. dot. mianowania na starszego inspektora Wydziału III SB wynika, że odwołujący był pracownikiem sumiennym, zdyscyplinowanym i samodzielnym. Dobrze organizował sobie pracę z osobowymi źródłami informacji i współpracę z jednostkami SB RUSW. W opinii służbowej okres pracy odwołującego od 1 lutego 1988 r. do 31 maja 1989 r. oceniono również bardzo dobrze, podkreślono, że odwołujący posiada doświadczenie do pracy polityczno-wychowawczej, które zdobył pełniąc służbę w wydziale operacyjnym SB, a także należy do grona pracowników z dużym doświadczeniem zawodowym. Z opinii służbowej odwołującego z dnia 27 września 1983 r. wynika, że na stanowisku inspektora Sekcji III Wydziału III WUSW w Z. zajmował się problematyką operacyjnego zabezpieczenia

środowiska naukowego i studenckiego. Do obowiązków podchodził wzorowo i z dużym zaangażowaniem.

Działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czynny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych. Z tych też powodów ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za» bezprawny. W sytuacji, gdy jak powyżej wskazano dokumenty organów bezpieczeństwa państwa w szczególności na początku lat 1989 - 1990 były niszczone na masową skalę oraz zważywszy na fakt, że nie wszystkie przestępcze działania znalazły odzwierciedlenie w dokumentach organów, ustalanie indywidualnych przewinień funkcjonariuszy na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum IPN jest niemożliwe i niecelowe (stanowisko IPN).

Tym, co przede wszystkim przyciągało kandydatów do pracy w SB, były korzyści materialne i przywileje.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego zastosowanie przepisów nie prowadzi do pozbawienia byłych funkcjonariuszy prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w ogóle, a jedynie do zmniejszenia ich do określonego pułapu. Przedmiotowe regulacje doprowadziły zatem jedynie do limitowania wysokości tych świadczeń do poziomu świadczeń pobieranych przez większość osób wykonujących przed 1990 r. pracę w ramach powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego, tj. poza systemem dotyczącym służb mundurowych. Sąd Apelacyjny odmiennie niż Sąd Okręgowy nie odnalazł przesłanek do odmowy ich zastosowania. *Ratio legis* rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2016 r. jest obniżenie świadczenia jako wynik świadomego i dobrowolnego udziału ubezpieczonego w służbach bezpieczeństwa państwa o strukturze komunistyczno-totalitarnej, które zwalczały najbardziej podstawowe, bo przyrodzone prawa człowieka i wolności obywatelskie.

Istota działań właśnie jednostek wymienionych w art. 13b ustawy służyła utrzymywaniu reżimu totalitarnego na terenie Państwa Polskiego. W Państwie jakim Polska była przed 1990 r. ingerencje w prawa i wolności obywateli miały być narzędziem do utrzymywania ich w posłuszeństwie wobec narzucanych idei

promujących niesłuszne przywileje konkretnych osób kosztem całego społeczeństwa.

Materiał dowodowy w niniejszej sprawie potwierdził, iż służba odwołującego w okresie od 16 maja 1981 r. do 1 czerwca 1989 r. stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. W niniejszej sprawie nie zostały wykazane przesłanki z art. 15c ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej ani w informacji o przebiegu służby nie zostały wskazane okoliczności z art. 13a ust. 4 pkt 3 ustawy zaopatrzeniowej, co jest bezsporne.

Odwołujący pełnił służbę w typowych Wydziałach Służby Bezpieczeństwa, które zajmowały się rozpracowywaniem dużych struktur oraz grup opozycyjnych, zajmował się również środowiskiem akademickim. Pełniąc służbę wykazywał zaangażowanie w realizacji zadań służbowych a dodatkowo należy podnieść, że czerpał korzyści związane ze służbą w organach bezpieczeństwa w postaci nagród pieniężnych, dodatków do wynagrodzenia itp.

Kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone wart. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zostało oceniane przez Sąd Apelacyjny na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka zgodnie ze wskazówkami zawartymi w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20. O ile rację ma Sąd Okręgowy, uznając, że nie można przyjąć ogólnego założenia, że każda służba wykazana w zaświadczeniach Instytutu Pamięci Narodowej jest służbą na „na rzecz totalitarnego państwa”, o tyle, odwrotnie nie można też przyjąć, że niezależnie od zaangażowania danej osoby nigdy nie można stwierdzić, że był to okres służby na rzecz totalitarnego państwa.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie można też mówić o krótkotrwałości służby odwołującego na rzecz państwa totalitarnego, zarówno w ujęciu bezwzględnym - jej długości (ponad 8 lat) jak i w ujęciu proporcjonalnym - w stosunku do całego okresu służby. Zauważyć także należy, że po 31 lipca 1990 r. (w nowym ustroju), odwołujący nie przepracował 15 lat, co przemawia przeciwko zastosowaniu przy obliczaniu jego świadczeń zasady proporcjonalności.

Wobec powyższych ustaleń i rozważań Sąd Apelacyjny uznał apelację co do zasady za trafną, wobec czego zmienił wyrok na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. uznając oba odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 16 czerwca 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń W.R. za bezzasadne.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego:

a) 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 przez jego niewłaściwe zastosowanie w stanie faktycznym sprawy w wyniku nieprawidłowego przyjęcia, że służba pełniona przez Ubezpieczonego przed dniem 12 września 1989 r. była służbą „na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu tego przypisu, podczas gdy z zebranego materiału dowodowego, a w szczególności z akt osobowych Ubezpieczonego nie wynika, aby pełnił on tego rodzaju służbę;

b) art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej - poprzez zaniechanie odmowy zastosowania tych przepisów z powołaniem się na treść art. 8 ust. 2, art. 175 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, w sytuacji, w której:

- obniżenie po raz drugi wysokości emerytury przysługującej Ubezpieczonemu, dokonane na podstawie art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, polegające na zmniejszeniu współczynnika podstawy wymiaru z 0,7% na 0,0% za każdy rok służby, narusza w sposób rażący wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i prawa, jak również wynikającą z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji zasadę *ne bis in idem* (zakaz dwukrotnego stosowania sankcji, wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn);

- art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przewidujący obniżenie wysokości emerytury osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa do wysokości miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jest oczywiście niezgodny z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje Ubezpieczonego względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy

legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia, jak również narusza przepisy art. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;

- art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przewidujący zmniejszenie podstawy wymiaru renty inwalidzkiej osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, ma wyłącznie charakter represyjny i narusza w sposób rażący wynikającą z treści art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji, albowiem Ubezpieczony uzyskał prawo do renty inwalidzkiej pełniąc służbę w Policji, zaś fakt pełnienia służby przed 1 sierpnia 1990 r. w formacji wskazanej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie miał żadnego znaczenia dla uzyskania prawa do renty inwalidzkiej i jej wysokości; tym samym przepis art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nierówno traktuje i dyskryminuje Ubezpieczonego względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i w trakcie tej służby nabyli prawo do renty inwalidzkiej, jak również narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji RP gwarantujący obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu w całości oraz o orzeczenie na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. co do istoty sprawy - poprzez oddalenie apelacji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Sądu Okręgowego w Zielonej Górze z dnia 8 lipca 2021 r., sygn. akt IV U 2247/29; ewentualnie, w przypadku nieuwzględnienia wniosku o orzeczenie co do istoty sprawy, o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu w całości oraz o przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania.

Pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zasadna jest skarga kasacyjna w części kwestionującej obniżenie emerytury policyjnej na podstawie 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.

2. Nie jest zasadna skarga kasacyjna powoda dotycząca zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r., gdyż podstawą tej regulacji jest materia, co do której nie można odstąpić od zasady zgodności ustawy z Konstytucją, chyba że niekonstytucyjność stwierdzi Trybunał Konstytucyjny.

3. Natomiast z przyczyn zasadniczo procesowych, wobec nierozpoznania istoty sprawy, należało uwzględnić wnioski skargi kasacyjnej powoda w części dotyczącej renty inwalidzkiej o uchylenie zaskarżonego wyroku w tej części i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania.

Ad 1. Orzeczenie w części uwzględniające skargę kasacyjną wynika z tego, że skarżący ma prawo do ustalenia wysokości emerytury policyjnej bez stosowania art. 15c ust. 3, gdyż ze względu na znaczny okres służby nie objęty art. 13b (*„służba na rzecz totalitarnego państwa”*) redukcja wysokości emerytury na podstawie art. 15c ust. 3 nie może być stosowana.

W ocenie obecnego składu uprawnione są wykładnia i odmowa stosowania art. 15c ust. 3 ustawy, które Sąd Najwyższy przyjął w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, a co potwierdzają wyroki z 6 grudnia 2023 r. w sprawach III USKP 24/23 i III USKP 85/23 oraz z 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23; z 21 maja 2024 r., I USKP 28/24 i szereg kolejnych.

Ocena zgodności ustawy z Konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego. Zasadnicze zatem kwestie materialne i procesowe wynikają z potrzeby oceny konstytucyjności spornej regulacji, w której Sąd Najwyższy nie powinien ostatecznie zastępować Trybunału Konstytucyjnego, nie tylko ze względów ustrojowych, ale także dlatego, że wyrok Trybunału stanowi samodzielną podstawę wznowienia postępowania w sprawie prawomocnie zakończonej (art. 401¹ k.p.c.).

Jednak dotychczasowa sytuacja braku odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/18 na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie nie zwalnia Sądu Najwyższego z zapewnienia ubezpieczonym prawu do sądu, a więc także prawa do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), co

uzasadnia samodzielną ocenę zgodności ustawy zwykłej z ustawą zasadniczą, dla ustalenia właściwej normy prawnej w spornych kwestiach.

Za zasadne należy zatem uznać tezy wynikające z wyroku Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, a w szczególności stwierdzenie, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej ubezpieczonego funkcjonariusza.

Podobnie tezę wynikającą z wyroku z 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23, że obniżenie świadczenia do poziomu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r., nie można bez stosownego uzasadnienia w konkretnej sprawie zrównywać z realizowaniem w tym okresie służby „na rzecz totalitarnego państwa”. Limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” nie będzie miał żadnego znaczenia.

Wskazuje się na „ślepe” „równanie w dół” na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy, bowiem karze finansowo tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a swój staż emerytalny wypracowali po „upadku” tego reżimu. Ponadto, funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych (wyrok z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23).

Wskazuje się także na kwestie fundamentalne, bowiem jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do

zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (postanowienie z 2 sierpnia 2023 r., III USK 45/23).

Ad 2. Zasadne jest zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej obniżenia emerytury na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. Sąd drugiej instancji w systemie apelacji pełnej samodzielnie ustala stan faktyczny (art. 382 k.p.c.) i suwerennie stosuje prawo materialne, co oznacza, że jego orzeczenie może być inne niż rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji. Argumentacja skargi o konieczności ponowienia lub uzupełnienia postępowania dowodowego nie jest już zasadna. Sąd Apelacyjny mógł stwierdzić, że sporny okres był okresem służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy i dlatego zasadnie zmienił w tej części wyrok Sądu Okręgowego. Nie decydowało kryterium formalne, lecz materialne. Stanowisko to jest zasadne i utrwała się w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Zarzuty materialne skarżącego nie są zasadne, gdyż znaczenie w sprawie ma regulacja z art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r., której warunkiem nie jest ustalenie i wykazanie, że funkcjonariusz indywidualnie naruszał prawa i wolności obywateli.

W ocenie składu należało pozostawić rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego dotyczące obniżenia emerytury policyjnej skarżącego za okres służby od 16 maja 1981 r. do 1 czerwca 1989 r. na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zdecydowały następujące racje:

a) Regulacja wprowadzona ustawą zmieniającą z 16 grudnia 2016 r. jest jednoznaczna. Organ rentowy był związany informacją IPN i na tej podstawie, wykonując ustawę, dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej skarżącego od 1 października 2017 r.

b) Rzecz w tym, że nowa regulacja nie jest odpłatą za delikty funkcjonariuszy. Oczywiście uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, słusznie zwraca uwagę na potrzebę indywidualnej oceny każdego przypadku, jednak nie zmienia istoty sprawy, tak jak rozumiał ją ustawodawca w ustawie zmieniającej z 16 grudnia 2016 r., czyli tego, że nowa regulacja miała u podstaw „sprawiedliwość społeczną”, która nie czerpie uzasadnienia aż tylko z deliktów czy innych niegodziwości funkcjonariuszy.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej jednoznacznie przedstawiono, że „ustawa 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 dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.” „(...) wprowadzone na gruncie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. poz. 145), tzw. "ustawy dezubekizacyjnej", rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie”. „(...) konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością). Jako przywilej należy również rozumieć ustalanie świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej

może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia. O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego (jak np. funkcjonariusze Policji czy Państwowej Straży Pożarnej) jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa. Zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje. Nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (oraz wdów czy wdowców po nich) świadczeń emerytalnych i rentowych w kwotach rażąco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego”. „Mając zatem na uwadze, aby świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, zarówno tych pobierających emerytury policyjne, jak i policyjne renty inwalidzkie, a także renty rodzinne po tych funkcjonariuszach, zostały realnie zmniejszone, należy wprowadzić nowe rozwiązania prawne”.

c) Tak jasne przedstawienie kauzalności nowej regulacji pozwala zrozumieć kontestowanie przez niektóre Sądy uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, nawet z oceną, że jest „prawotwórcza”. To inne spojrzenie na uchwałę może być zrozumiałe, gdy uwzględni się, że uchwała wymaga każdorazowo indywidualnego badania sprzecznych z prawem zachowań funkcjonariuszy (deliktów, niegodziwości), co jednak nie jest warunkiem koniecznym do stosowania ustawy. To „sprawiedliwość społeczna” samodzielnie ma uzasadniać zniesienie przywilejów funkcjonariuszy państwa totalitarnego. Innymi słowy badanie i nawet ustalenie braku deliktu lub niegodziwości, nie jest równoznaczne z wyłączeniem „sprawiedliwości społecznej” jako materialnej podstawy nowej regulacji. Tak rozumiana podstawa jest pojęciem szerszym niż odpowiedzialność za niegodziwość czy delikt funkcjonariusza. Dla wykonania celu nowej regulacji prawodawca za konieczne uznał oparcie ustawy

na wykazie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji państwa totalitarnego, co ma być wystarczające do stwierdzenia służby na rzecz tego państwa (art. 13b ustawy).

d) Uprawnione jest zatem stwierdzenie, iż tzw. dezubekizacyjna zmiana emerytur i rent, wprowadzona na podstawie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r., nie zawęży służby na rzecz totalitarnego państwa tylko do zachowania deliktowego czy innego niegodziwego, jako że jest jeszcze punkt wyjścia, czyli w przekonaniu ustawodawcy, sprawiedliwość społeczna, która sama w sobie wymaga i uzasadnia obniżenie emerytur i rent w sposób określony w art. 15c i art. 22a w zw. z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Podkreśla się to, gdyż nawet wykazanie przez ubezpieczonego, iż nie dokonał żadnego deliktu, nieprawości czy niegodziwości, nie musi być wystarczające do niestosowania ustawy, bowiem sama służba może być kwalifikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, dot. obniżenia renty inwalidzkiej byłego funkcjonariusza; wyrok Sąd Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22).

e) Istnieje przy tym problem stosowania prawa, bowiem zauważalna jest niemała rozbieżność w orzecznictwie. Sądy I i II instancji wydają diametralnie rozbieżne wyroki w indywidualnej sprawie i nierzadko różnią się prawomocne wyroki Sądów Apelacyjnych w podobnych sprawach. Rozbieżności wynikają nie tylko z wykładni pojęcia „państwa totalitarnego” i „służby” na rzecz takiego państwa. Nie likwiduje ich uchwała III UZP 1/20, zwłaszcza, że ustawodawca oparł regulację na zasadzie sprawiedliwości społecznej. Z drugiej zaś strony to właśnie ta zasada ma u podstaw równe traktowanie i równe prawa. Proceduralnie problem jest także złożony, gdyż Trybunał Konstytucyjny nie odpowiedział do tej pory na pytania prawne dotyczące kwestii zasadniczych. W takiej sytuacji uprawnione jest stanowisko, które przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, że ocena zgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy z ustawą

zasadniczą w polskim porządku konstytucyjnym to domena Trybunału Konstytucyjnego. Przeprowadzana przez Sąd Najwyższy ocena zgodności przepisów ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją ma charakter subsydiarny. Sąd Najwyższy czyni to wyjątkowo i przypadek opisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej do tej sytuacji nie należy.

f) W tej kwestii należy dodać, że państwo prawne ma realizować zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 ustawy zasadniczej). Taka sprawiedliwość jest zatem podstawą ustaw regulujących stosunki społeczne. Do niej odwołuje się projekt ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r. Zadaniem Sądu Najwyższego jest zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne (art. 1 pkt 1 ustawy z 8 grudnia 2017 r o Sądzie Najwyższym). Z drugiej strony sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Obowiązuje zasada domniemania zgodności ustaw z Konstytucją, dlatego w kwestiach zasadniczych powinien wypowiedzieć się Trybunał Konstytucyjny (art. 188, art. 190 Konstytucji RP). Nie tylko dla jednolitości orzecznictwa, która składa się na równość w prawie, ale także ze względu na przyczynę nowej regulacji, która nie może być pomijana w stosowaniu prawa. Przyczyna ta jest konkretna, została wyrażona w uzasadnieniu projektu ustawy i w prosty sposób przeniesiona do ustawy. Inną kwestią jest ocena zasadności spornej normy. Jako że ustawodawca odwołał się do „sprawiedliwości społecznej”, to pierwszeństwo w aspekcie zgodności nowego prawa z ustawą zasadniczą należy do Trybunału Konstytucyjnego. Zwłaszcza, iż zajął już określone stanowisko w wyroku z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, w którym stwierdził, że art. 22a ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zgodny z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W sprawie nie ma zastosowania zasada *ne bis in idem*. Potwierdził to Sąd Najwyższy w wyrokach z 12 września 2023 r., III USKP 52/23, z 18 września 2024 r., I USKP 58/24 a wcześniej kwestii tej nie przesądziła uchwała z 16 września 2020 r., III UZP 1/20.

Ad 3. Orzeczenie kasatoryjne wynika z tego, że sprawa nie została właściwie rozpoznana w części dotyczącej renty inwalidzkiej. Sąd Okręgowy poprzestał na ogólnym stwierdzeniu, że służba miała negatywny wpływ na zdrowie ubezpieczonego. Jak wynika z orzeczenia Komisji Lekarskiej, schorzenia czyniące skarżącego niezdolnym do służby wynikają z tej służby. Tak syntetyczne stanowisko Sądu I instancji może być pochodne od przyjętego punktu wyjścia, czyli, że skoro nie było podstaw do stosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 (w zw. z art. 13b) ustawy, to nie było też podstaw do stosowania art. 22a ustawy.

Sąd Apelacyjny stwierdził natomiast odmiennie, czyli że służba odwołującego od 16 maja 1981 r. do 1 czerwca 1989 r. stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy, co też miałoby stanowić podstawę do oddalenia odwołania od decyzji pozwanego.

Wystąpiły zatem dwa przeciwne stanowiska i na tym tle zarzut skargi kasacyjnej idzie dalej, zarzucając niezgodność regulacji ustawy z przepisami Konstytucji (zarzut 2. b), w szczególności, iż art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przewidujący zmniejszenie podstawy wymiaru renty inwalidzkiej osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, ma wyłącznie charakter represyjny i narusza w sposób rażący wynikającą z treści art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji, albowiem ubezpieczony uzyskał prawo do renty inwalidzkiej pełniąc służbę w Policji, zaś fakt pełnienia służby przed 1 sierpnia 1990 r. w formacji wskazanej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie miał żadnego znaczenia dla uzyskania prawa do renty inwalidzkiej i jej wysokości; tym samym przepis art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nierówno traktuje i dyskryminuje ubezpieczonego względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i w trakcie tej służby nabyli prawo do renty inwalidzkiej, jak również narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji RP gwarantujący obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo.

Wobec zarzutu skargi uprawnione jest stwierdzenie, że nie została rozpoznana istota sprawy i zaniechanie to zdecydowało o orzeczeniu na etapie kasacyjnym w odniesieniu do renty inwalidzkiej, czyli na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 386 § 4 k.p.c. stosowanym odpowiednio w związku z 398²¹ k.p.c.

Zdecydowały zasadniczo dwie kwestie. Pierwsza to pytanie Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2024 r., w sprawie o sygn. I USKP 104/23 do Trybunału Konstytucyjnego - czy art. 15c ust. 3 i art. 22a 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280) jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z tej perspektywy zaskarżone orzeczenie byłoby przedwcześnie. Wyżej wskazano, że ocena zgodności ustawy z Konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego, jednak przez kilka lat nie zostało rozpoznane pytanie Sądu Okręgowego w Warszawie w pierwotnej sprawie P 4/18. Wydawało się, że pytanie Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2024 r. przyspieszy rozpoznanie pierwszego pytania. Dotychczasowa sytuacja braku odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na pytania prawne nie zwalnia Sądu Najwyższego od zapewnienia ubezpieczonym prawa do sądu, a więc także prawa do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), zwłaszcza, że w podobnej sytuacji jest wielu ubezpieczonych. W części ich skargi są zasadne. Zawieszenie postępowania jest fakultatywne a nie obligatoryjne – art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. Jeśli strona nie wnosi o zawieszenie postępowania kasacyjnego, to zasadą powinno być rozpoznanie skargi kasacyjnej wobec wskazanego braku stanowiska Trybunału Konstytucyjnego.

Otwiera to drugą kwestię, gdyż niektóre składy Sądu Najwyższego rozpoznają sprawy dotyczące renty inwalidzkiej na podstawie wykładni, w której o prawie do renty inwalidzkiej decyduje to, czy niezdolność do służby wystąpiła bez związku ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, czyli po 1990 r. Nie ma wówczas kolizji z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., sygn. akt P 10/20, dotyczącym art. 22a ust. 2 ustawy, gdyż regulacja ta odnosi się do osób, które zostały zwolnione ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r.

Innymi słowy niekrótki okres służby po 1990 r., oraz stwierdzenie prawa do renty inwalidzkiej dopiero po zakończeniu służby może uprawniać stwierdzenie, że

wysokość renty inwalidzkiej nie podlega zmniejszeniu ze względu na służbę, kwalifikowaną na podstawie art. 13b ustawy (por. choćby wyroki Sądu Najwyższego z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23; z 4 grudnia 2024 r., II USKP 45/24).

W tej części, czyli przekazanej do ponownego rozpoznania, Sąd może uwzględnić w pierwszej kolejności stanowisko samych stron co do dalszego biegu sprawy.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., art. 398¹⁶ k.p.c. oraz art. 102 k.p.c. i art. 108 ust. 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c.

Wynik sprawy w postępowaniu kasacyjnym zdecydował o rozstrzygnięciu na podstawie art. 102 k.p.c. o kosztach postępowania apelacyjnego i kasacyjnego w części dotyczącej emerytury policyjnej.

[SOP]

M.D.