



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący)

SSN Jarosław Sobutka

SSN Robert Stefanicki (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. M.

od decyzji Dyrektora 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 11 marca 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z dnia 10 maja 2023 r., sygn. akt III AUa 2277/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania oraz
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Jarosław Sobutka Renata Żywicka Robert Stefanicki

[SOP]

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 10 maja 2023 r. oddalił apelację M. M. od wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 13 października 2021 r. oddalającego odwołanie wnioskodawcy od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 28 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury, na podstawie art.15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121 z późn. zm., dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji z dnia 21 marca 2017 r., wysokość miesięcznego świadczenia określono na kwotę 1.716,81 zł.

Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd pierwszej instancji dokonując w sposóbindywidualizowany i wnikliwy oceny sytuacji M. M. trafnie przyjął, że wnioskodawca pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, przez co zaistniały przesłanki do zastosowania art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. Podstawą poczynionych przez Sąd Okręgowy ustaleń była informacja Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby wnioskodawcy, w której wskazano, że pełnił on służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Informacja o przebiegu służby została sporządzona w oparciu o akta osobowe wnioskodawcy znajdujące się w Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej. Na tej podstawie ustalono okres, w którym wnioskodawca był formalnie przydzielony do formacji wymienionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w okresie od 1 maja 1988 r. do 31 maja 1990 r. zajmował stanowisko wywiadowcy w Wydziale „B” Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09 (OTK-A 2012/1/3) przyjął, że informacja o przebiegu służby byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL, mimo braku możliwości bezpośredniego jej zakwestionowania w postępowaniu przed Instytutem Pamięci Narodowej przez funkcjonariusza, którego informacja dotyczy, podlega, jak każdy inny dowód badaniu i ocenie przez organ podejmujący decyzję na jego podstawie i w konsekwencji podlega ocenie sądu. Sąd zatem nie jest związany informacją o

przebiegu służby przedstawioną przez Instytut Pamięci Narodowej. Jest bowiem zobowiązany do respektowania przepisów w zakresie oceny dowodów, w szczególności podważających moc dokumentu urzędowego. Stąd też Sąd rozpoznający sprawę ma obowiązek w świetle wszelkich dopuszczalnych dowodów dokonać oceny przebiegu służby, kierując się kryteriami wynikającymi z art. 233 § 1 k.p.c. Sąd Apelacyjny zaznaczył, że w całej rozciągłości podziela kierunek wykładni mających w sprawie zastosowanie przepisów, w szczególności art. 13b powołanej ustawy, przyjęty w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., w sprawie III UZP 1/20, w której Sąd ten wskazał, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” zawarte w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, z uwzględnieniem indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Ponadto Sąd przywołał stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. m.in. sprawa Cichopek i in. przeciwko Polsce, skarga nr 15189/10), w którym uznano, że ograniczenie przywilejów emerytalnych byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa mieści się w granicach marginesu oceny państwa oraz zmierza 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.

Sąd powołał się również na art. 2 Konstytucji RP i zaznaczył, że wynikająca z tego przepisu ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Odstąpienie od ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 22 czerwca 1999 r., K 5/99; 4 stycznia 2000 r., K 18/99).

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze zaakcentował, że wysokość świadczeń rentowych i emerytalnych byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa była jedną z form ich uprzywilejowania w zamian za pełnienie czynności na rzecz opresyjnego państwa. Działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czynny poszczególnych funkcjonariuszy

operacyjnych tworzyły opresyjny, bezprawny system, który miał na celu maksymalne podporządkowanie obywatela poprzez pozbawienie go prawa do wolności słowa, wypowiedzi, sumienia i wyznania, wolności osobistej, godności. W konsekwencji według Sądu działania te naruszały przepisy art. 30-33 Konstytucji RP dotyczące godności, wolności, równości wobec prawa obywateli. Po drugie ustawodawca obniżając wysokość tych świadczeń, przyjął kryterium wysokości w jakiej te świadczenia emerytalno-rentowe są wypłacane milionom Polek i Polakom, którzy ciężko pracowali przez kilkadziesiąt lat właśnie w realiach życia w państwie komunistycznym, będąc narażonym na działania służb bezpieczeństwa, zachowując zasadę proporcjonalności pomiędzy realizacją ważnych celów publicznych a interesem jednostki.

Powołując się zatem na zasadę sprawiedliwości społecznej przyjętą w Konstytucji RP, przy jednoczesnym zastosowaniu wykładni dokonanej przez Sąd Najwyższy w zakresie indywidualnej oceny charakteru pełnionej służby, Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że analizowane przepisy mogą stanowić podstawę do obniżenia świadczenia, którego wysokość jest pochodną służby na rzecz państwa totalitarnego. Mając na uwadze poczynione w sprawie przez Sąd Okręgowy ustalenia, dokonane na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej, a także przeprowadzone dowody, Sąd Apelacyjny stwierdził, że można poczynić ustalenia, czym faktycznie zajmował się odwołujący w okresie służby w ramach swoich obowiązków. Z wyjaśnień samego wnioskodawcy, złożonych na rozprawie w dniu 15 września 2021 r. wynika, że wnioskodawca jako wywiadowca wydziału B wykonywał obowiązki kierowcy, w ramach których dowoził pracowników wydziału „B” na wskazane miejsce. Na wykonanie zadania wysyłane były zespoły, które były przewożone przez ubezpieczonego. Wnioskodawca jeździł za samochodami w celu prowadzenia ich obserwacji. Ubezpieczony nie sporządzał notatek. Wnioskodawca pobierał przydzielony mu samochód z garażu służbowego i udawał się na dziedziniec urzędu po grupę wywiadowców. W pojeździe znajdowała się radiostacja. Sąd zwrócił również uwagę, że zadania, jakie wykonywał M.M., przyczyniały się do utrzymywania ówczesnego ustroju oraz zwalczania struktur opozycyjnych. Ponadto był bardzo zaangażowany w wykonywane przez siebie czynności, dążył do podnoszenia swoich kwalifikacji, o czym świadczy udział w licznych szkoleniach i kursach. O znaczeniu

pracy wnioskodawcy w umacnianie ówczesnego ustroju świadczą liczne pozytywne opinie służbowe, w których podkreślano duże zaangażowanie, a także liczne odznaczenia, którymi został on uhonorowany.

Sąd odwoławczy podkreślił, że czynności wykonywane przez wnioskodawcę w okresie zatrudnienia w Wydziale „B” oraz w Kompanii Wywiadowczej Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych bezpośrednio przyczyniły się do rozpracowywania struktur opozycyjnych. Rola wnioskodawcy w strukturach Służby Bezpieczeństwa była znacząca, był on oddanym i aktywnym funkcjonariuszem Służby Bezpieczeństwa, który wykonywał merytoryczną pracę operacyjną, która opierała się na obserwacji ludzi opozycji, a zatem immanentnie wpisane w nią było naruszanie praw i wolności obywatelskich, w tym prawa do prywatności. Celem tych działań było utrzymanie komunistycznej władzy totalitarnej. Sąd nie znajduje okoliczności łagodzących dla wnioskodawcy. Co więcej, okres jego służby w Zmotoryzowanych Odwodach Milicji Obywatelskiej, choć formalnie nieobjęty działaniem ustawy, to jednak stanowi okoliczność obciążającą wnioskodawcę, jako że służył on w okresie stanu wojennego w plutonie, który aktywnie we Wrocławiu zwalczał brutalnymi metodami (armatki wodne, pałki) wszelkie przejawy oporu ludności. Ubezpieczony od 16 stycznia 1982 r. był kierowcą plutonu liniowego. Zajmował się wówczas przewożeniem plutonów Zmotoryzowanych Odwodów Milicji Obywatelskiej, które tłumili uliczne manifestacje. Z opinii służbowych wynika, że ubezpieczony bardzo dobrze wywiązywał się z powierzonych mu obowiązków, był zaangażowany i zdyscyplinowany. Jak wynika z zeznań samego wnioskodawcy, jako kierowca samochodu flagowego uczestniczył we wszystkich akcjach przywracania porządku, ubezpieczony był wyróżniany nagrodami pieniężnymi za pełnienie obowiązków, a także został z tego tytułu wcześniej awansowany.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Apelacyjny uznał, że wnioskodawca swoimi działaniami przyczyniał się do wspierania działań ówczesnego państwa. W efekcie należy uznać, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o którym mowa w cytowanym powyżej przepisie. Biorąc pod uwagę okoliczności (charakter instytucji, w której pełnił służbę, okoliczności społeczno-polityczne, jego postawę ocenianą przez przełożonych jako wzorcową) wnioskodawca mógł i powinien zdawać sobie sprawę, że jego działania są wymierzone w osoby prowadzące

działalność opozycyjną, sprzeciwiającą się ustrojowi komunistycznemu oraz opowiadającą się za niepodległością i demokratycznym charakterem Państwa Polskiego. Wnioskodawca musiał zdawać sobie w pełni sprawę z tego, jakim celom służą wykonywane przez niego czynności. Ocena roli wnioskodawcy w toku pełnionej służby przedstawiona przez niego w apelacji nakierowana jest na stworzenie obrazu niezaangażowanego, obiektywnego funkcjonariusza, który jedynie rzetelnie wykonywał „politycznie niezaangażowane” obowiązki, nie znajduje oparcia w materiale dowodowym, sprzeczna jest z zasadami logiki i doświadczenia życiowego i ma charakter wybitnie subiektywny, nakierowany wyłącznie na osiągnięcie skutku procesowego. Wnioskodawca został skierowany do zadań o szczególnym charakterze, których celem było „przywrócenie porządku” na ulicach miast, jak również w późniejszym okresie obserwacja pojazdów i osób jako kierowca w wydziale B, a biorąc pod uwagę bardzo wysokie oceny jego pracy wśród przełożonych, należy wnioskować, że wykonywał zadania przydatne i cenne dla Służby Bezpieczeństwa.

W tych okolicznościach Sąd Okręgowy nie dopuścił się naruszenia wskazanych przepisów prawa materialnego. Dokonał ich prawidłowej wykładni i właściwie je zastosował, zasadnie przyjmując, że odwołujący podlega rygorom przewidzianym w art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. Na mocy tej ustawy wprowadzono również art. 13b ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Nie ma wątpliwości, że w katalogu tym znalazła się formacja, w której służbę pełnił wnioskodawca w okresie od 1 maja 1988 r. do 31 maja 1990 r., tj. zatrudnienie w Wydziale „B”.

W uchwale składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r. w sprawie III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy wskazał, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” zawarte w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, z uwzględnieniem indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Czynności służbowe wnioskodawcy jako funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa nie stanowiły wykonywania standardowych działań podejmowanych

w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz każdego państwa jako takiego. Charakter jednostki, w której wnioskodawca pełnił służbę jako funkcjonariusz Służby Bezpieczeństwa, wskazuje, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa. Wnioskodawca pełnił w rzeczywistości rolę ogniwa w działalności służb państwa totalitarnego. Aktywna działalność wnioskodawcy, który w spornym okresie z dużym zaangażowaniem zajmował się obserwacją zleczanych mu osób, należy zaliczyć do działalności typowej dla totalitarnych elementów ustroju realnego socjalizmu. Działania te były bezprawne, godziły w podstawowe prawa i wolności obywatelskie, a racją ich podejmowania było jedynie zabezpieczenie bytu ustroju komunistycznego, który został narzucony siłą narodowi polskiemu. Sam fakt wykonywania czynności o opisanym charakterze, w ramach Wydziału „B” Służby Bezpieczeństwa, tworzy w ocenie Sądu Apelacyjnego domniemanie faktyczne służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Domniemania tego wnioskodawca nie obalił. Nie jest potrzebne przy tym dowodzenie, która konkretnie osoba została poszkodowana w wyniku działań wnioskodawcy. Oczywiste jest, że rozpracowywanie działalności antysocjalistycznej osób, których „winą” było podważanie totalitarnego systemu realnego socjalizmu, szkodziły ich interesom i były czynnikiem narażającym je na represje i szykany. W ostatecznym rozrachunku działania te były również wysoce szkodliwe w wymiarze ogólnospołecznym. Sąd zaznaczył, że dla oceny charakteru służby wnioskodawcy nie ma decydującego znaczenia, że po 1990 r. wnioskodawca kontynuował służbę w Policji. Powyższe nie zmienia zasadniczego faktu dla oceny niniejszej sprawy, streszczającego się w stwierdzeniu, że w okresie od 1988 r. do 1990 r. pełnił służbę na rzecz istniejącego wówczas państwa totalitarnego okresu realnego socjalizmu. Powyższe rozważania doprowadziły Sąd Apelacyjny do oddalenia apelacji wnioskodawcy na podstawie art. 385 k.p.c., o czym orzeczono w punkcie I sentencji wyroku.

W wywiedzionej od powyższego wyroku skardze kasacyjnej odwołujący podniósł zarzut naruszenia:

1. przepisów prawa materialnego, to jest niewłaściwego (błédnego) zastosowania art. 15 c ust. 1 pkt 1 i art. 15 c ust. 3 w zw. z art. 13 b, art. 13b ust. 1, art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, błédnej wykładni art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 150 ust. 3 i art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej,

pominięciu art. 6 ust. 1 oraz art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji przez ponowne obniżenie emerytury skarżącego, a także zastosowanie stawki 0% za wysługę za okres od 1 maja 1988 r. do 31 maja 1990 r., wadliwym zastosowaniu art. 30, art. 31, art. 32, art. 33 Konstytucji RP,

2. przepisów postępowania mających istotny wpływ na treść orzeczenia, to jest: art. 8 ust. 2 oraz art. 91 ust. 2 w zw. z art. 9 Konstytucji RP, oraz art. 316 § 2 k.p.c. i art. 327¹ § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c.; art. 233 k.p.c., art. 231 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c.; art. 378 § 1 k.p.c. w zw. z art. 387 § 2¹ pkt 2 k.p.c.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania. Ponadto wniósł o zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego się kosztów postępowania wywołanego wniesieniem skargi kasacyjnej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie na rzecz organu rentowego od odwołującego się kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej uzasadniają jej wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Fundamentem sporu jest decyzja z 28 lipca 2017 r., którą wydał Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ponownie ustalając wysokość emerytury M. M. Stan faktyczny i prawny w obu instancjach został zgodnie ustalony w wyrokach. Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 10 maja 2024 r. w przedmiocie uchylenia zaskarżonej decyzji w całości i wyłączenia wobec wnioskodawcy stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy została wydana rok po tym, jak orzekł prawomocnie w sprawie Sąd Apelacyjny w dniu 10 maja 2023 r., a w ósmym roku od wydania pierwszej decyzji w sprawie. Ze względu na jej sentencję i uzasadnienie, mimo że w

skardze kasacyjnej nie nawiązuje się do konwencji wznowienia ani stwierdzenia nieważności pierwszej decyzji, to w motywach decyzji z dnia 10 maja 2024 r. podkreśla się, że w ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji skarżący spełnia wymogi formalne wskazane w art. 8a ust. 1 ustawy, a przedmiotowa sprawa stanowi „szczególnie uzasadniony przypadek”, uzasadniający skorzystanie z uprawnień wynikających z tego przepisu. Art. 8a to przepis szczególny, który nie ma racji bytu bez art. 13b jako kwalifikacji materialnoprawnej ustawodawcy. W tym pierwszym wypadku algorytm wyprowadza się w ten sposób, jakby do ubezpieczonego ustawa nie stosowała się. Należy podkreślić, że pełnomocnik ubezpieczonego podnosi powyższą okoliczność – wydaną decyzję jako wniosek dowodowy powoda, pomijając powyższe fakty, a przede wszystkim to, że spór o ocenę faktów i dowodów nie może być przenoszony z postępowania przed sądami powszechnymi do postępowania przed Sądem Najwyższym (art. 398³ § 3 k.p.c.). Sąd Najwyższy nie jest sądem faktu, lecz sądem prawa, który nie ma możliwości przeprowadzania postępowania dowodowego. Takie kompetencje mają sądy powszechne. Sąd Najwyższy w orzekającym składzie uznał, że oddalenie apelacji było przedwczesne, ponieważ należałoby odnieść się do wykładni i stosowania art. 15 ust. 3c ustawy, które Sąd Najwyższy przyjął w wyroku z 16 marca 2023 r. (II USKP 120/22, OSNP 2023, nr 9, poz. 104), a co potwierdzają kolejne wyroki z: 6 grudnia 2023 r. III USKP 24/23, LEX nr 3637351; 6 grudnia 2023 r., III USKP 85/23, LEX nr 3635759; 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23, LEX nr 3655339 oraz z 20 marca 2024 r., I USKP 78/23, LEX nr 3695250. Stanowisko takie nie jest niezgodne z pytaniem prawnym Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2024 r. (I USKP 104/23, LEX nr 3716655) do Trybunału Konstytucyjnego: czy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z dnia 18 lutego 1994 r. jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej. Ocena zgodności ustawy z Konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego. 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 prawa do sądu, a więc także prawa do rozpatrzenia sprawy, w kwestii obniżenia świadczenia do poziomu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. w tym sensie, że nie można

bez uzasadnienia w konkretnej sprawie automatycznie zrównywać z realizowaniem w tym okresie służby „na rzecz totalitarnego państwa” (wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23, LEX nr 3655339). Ocena zgodności ustawy z Konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego, jednak w sytuacji braku jego stanowiska ważne jest prawo stron do sądu (art. 45 Konstytucji i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności), na które składa się również rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki - w rozsądnym terminie (wyrok Sądu Najwyższego z 21 maja 2024 r., I USKP 28/24, Legalis nr 3084561). Limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w wielu przypadkach może doprowadzić do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” nie będzie miał żadnego znaczenia. 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 jego wyrok stanowi samodzielną podstawę wznowienia postępowania w sprawie prawomocnie zakończonej (art. 401¹ k.p.c.).

Sąd Apelacyjny natomiast podzielił kierunek wykładni mających w sprawie zastosowanie przepisów, w szczególności art. 13b powołanej ustawy, przyjęty w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28), w której Sąd ten wskazał, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” zawarte w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, z uwzględnieniem indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Sądy rozpoznające sprawę w świetle dopuszczalnych dowodów dokonały oceny przebiegu służby, kierując się kryteriami wynikającymi z art. 233 § 1 k.p.c. Należy nadmienić, że sąd drugiej instancji nie rozpoznaje tylko apelacji, ale także sprawę w granicach apelacji (art. 378 § 1 k.p.c.) i powinien rozpoznać istotę sprawy (art. 386 ust. 4 k.p.c.), co oznacza, że Sąd powszechny drugiej instancji samodzielnie ocenia zebrany materiał dowodowy, który może też uzupełnić o dalszy materiał i na tej podstawie suwerennie stosuje prawo materialne, zatem rozpoznanie apelacji nie ogranicza się do oceny samych zarzutów apelacyjnych (wyrok Sądu Najwyższego z 6 lutego 2025 r., I USKP 119/23, LEX nr 3831665). Sąd Najwyższy nie kwestionuje ujętych w uzasadnieniu zaskarżonego

wyroku ustalonych aspektów funkcjonowania służby, w tym, że charakter jednostki, w której wnioskodawca pełnił służbę jako funkcjonariusz Służby Bezpieczeństwa, wskazuje, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa, działania te były bezprawne, godziły w podstawowe prawa i wolności obywatelskie, natomiast podziela potrzebę wyartykułowaną przez skarżącego dotyczącą oceny osób, które po „1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski”. Nie oznacza to przyjętej w orzecznictwie niektórych sądów powszechnych linii orzeczniczej wskazującej na celowość odmówienia automatycznego zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sytuacji, w której okres służby „na rzecz totalitarnego państwa” ma wpływ w sposób istotny na nabycie uprawnień emerytalnych funkcjonariusza.

Przepis już § 11 Preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. „pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane” odnosi się, w zgodnej opinii komentatorów, do czasów po drugiej wojnie światowej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 maja 2003 r. (K 44/02) uzasadniając krytyczną ocenę faktu współpracy z organami bezpieczeństwa państwa totalitarnego w latach 1944-1990 uznał, że „preambuła Konstytucji wyznacza wyraźną cezurę – moment, w którym Naród «odzyskał możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny», a Państwo odstąpiło od praktyk prowadzących do stanu, gdy «podstawowe wolności i prawa człowieka były (...) łamane»”. W wyroku z 28 kwietnia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał na fragment mówiący o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane” jako wyraźny przejaw odrotu od formuły państwa socjalistycznego. Omawiany tu fragment preambuły odgrywa istotną rolę w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. (K 6/09) dotyczącego zgodności z Konstytucją tzw. ustawy dezubekizacyjnej. Trybunał uznał ten fragment preambuły za zawierający aksjologiczne uzasadnienie prawodawstwa będącego „przejawem procesu uporania się demokratycznego ustawodawcy z rozliczeniem – w granicach państwa prawnego – reżimu komunistycznego panującego w Polsce w latach 1944-1989. Stąd, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Ustawodawca – ustanawiając kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy – pozostał w zgodzie z systemem ocen wynikających z Konstytucji (...). Ustawodawca był zatem upoważniony – mimo

upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej – do wprowadzenia regulacji obniżających – w racjonalnie miarkowany sposób – świadczenia emerytalne za okres służby w tajnej policji politycznej na rzecz ustanowienia i podtrzymywania poprzedniego reżimu, który nie był ani demokratyczny, ani oparty na rządach prawa, a którego podstawowym narzędziem panowania była właśnie tajna policja polityczna. Kierując się tymi samymi wartościami, ustawodawca obniżył stosownie świadczenia emerytalne członkom Wojskowej Rady” (tak M. Piechowiak, Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa, Warszawa 2020, rozdział II. Postanowienia § 11). Zaświadczenie z Instytutu Pamięi Narodowej nie wiąże bezwzględnie Sądu powszechnego i dlatego nie jest dokumentem kończącym ustalenia oraz zamykającym ocenę w kwestii, czy funkcjonariusz wykonywał służbę na rzecz „państwa totalitarnego”, a taki kierunek wykładni przyjmowany jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego po wyroku z 16 marca 2023 r. (II USKP 120/22, OSNP 2023, nr 9, poz. 104 – wyrok Sądu Najwyższego z: 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024, nr 1, poz. 9; postanowienia z: 18 maja 2023 r., II USK 469/22, LEX nr 3566017; 15 czerwca 2023 r., III USK 299/22, LEX nr 3569769; 21 czerwca 2023 r., III USK 268/22, LEX nr 3571906; 18 lipca 2023 r., III USK 272/22, LEX nr 3589193; 13 sierpnia 2024 r., II USK 305/23, LEX nr 3767395). W szczególności wskazuje się na „równanie w dół” na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy, który karze finansowo tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu, a swój staż emerytalny wypracowali po upadku tego reżimu.

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. W związku z powyższym może nasunąć się wątpliwość, czy mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z regułą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), z powszechnie rozumianym i akceptowanym poczuciem sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz czy narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych (wyrok Sądu Najwyższego z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174). Można to odnieść również do art. 22a ust. 3 ustawy, który nie był objęty badaniem Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 16 czerwca 2021 r. w sprawie P 10/20 (OTK-A 2021, nr

40). W orzecznictwie podnoszone jest też stanowisko, że po pierwsze 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 i sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest „oderwany” 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, a po drugie wskazuje się, że jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, to efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godziłby w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP (wyrok Sądu Najwyższego z 13 listopada 2024 r., I USKP 69/24, Legalis nr 3170741). Powyższe uzasadnia potrzebę odniesienia się do problemu, czy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Należy jednak dodać, że Sąd Najwyższy (postanowienie z 17 stycznia 2024 r., I USKP 104/23) na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: czy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał zawiesił postępowanie w sprawie (art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c.).

Z powyższych motywów orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c.

(J.K.)

[a.ł]