



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSA Marek Szymanowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania A. W.

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 10 kwietnia 2024 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 25 kwietnia 2022 r., sygn. akt III AUa 686/21,

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

Halina Kiriło Maciej Pacuda SSA Marek Szymanowski

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 25 czerwca 2021 r. Sąd Okręgowy w Lublinie zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 27 lipca 2017 r. w ten sposób, że przyznał A. W. prawo do ustalenia wysokości emerytury od dnia 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c ust. 1 - 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej i ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.).

Sąd Okręgowy w ustalił, że A. W. urodził się dnia 5 czerwca 1964 r. W okresie od dnia 8 lutego 1983 r. do dnia 14 listopada 1985 r. pracował w L. w C., a w okresie od dnia 12 stycznia 1988 r. do dnia 13 marca 1988 r. w C. w C.. W okresie od dnia 25 października 1983 r. do dnia 15 października 1985 r. pełnił zasadniczą służbę wojskową.

Z dniem 14 marca 1988 r. odwołujący się został powołany do zawodowej służby wojskowej i został skierowany do N. Brygady Wojsk Ochrony P. na stanowisko podoficera Strażnicy WOP w T. (przebieg służby str. 0010 akt osobowych - płyta CD k. 47). Do obowiązków odwołującego się w powyższej placówce należało pełnienie obowiązków dyżurnego strażnicy przy telefonie. Funkcjonariusze zielonej granicy informowali go o zdarzeniach na granicy, a w zależności od rodzaju zgłoszenia odwołujący się przekazywał je dalej do dowódcy, policji lub do wojska. Zazwyczaj zgłoszenia dotyczyły nieumyślnego przekroczenia granicy lub przebywania w jej pobliżu, bądź przekroczenia granicy przez zwierzęta hodowlane. Poza dyżurami przy telefonie pracował przy zabezpieczaniu spływów kajakowych na B. oraz pilnował, aby nie korzystano z dzikich kąpielisk na rzece (zeznania odwołującego się k. 93v). W trakcie służby odwołujący się odbył Kurs Przeszkolenia Podoficerów Rozpoznawczych od dnia 16 stycznia do dnia 11 kwietnia 1989 r. (zaświadczenie str. 0029 akt osobowych -płyta CD k. 47).

Z dniem 1 września 1989 r. został przeniesiony na stanowisko Szefa Strażnicy WOP w D. Wówczas do zadań odwołujący się należało zabezpieczenie logistyczne strażnicy. W tym celu zajmował się tankowaniem samochodów, zabezpieczaniem

sprzętu oraz czynnościami technicznymi. Nie wykonywał czynności operacyjnych i nie przechodził szkoleń w tym zakresie (zeznania odwołującego się k. 94; przebieg służby str. 0010 akt osobowych - płyta CD k. 47).

Od dnia 16 maja 1991 r. odwołujący się podjął służbę w N. Oddziale Straży Granicznej (świadcstwo służby k. 23). Decyzją z dnia 9 maja 2007 r. Dyrektor ZER MSWiA przyznał odwołującemu się emeryturę policyjną od dnia 16 kwietnia 2007 r. Wysokość świadczenia wyniosła 75% podstawy wymiaru, a jego wypłata została zawieszona z powodu pobierania rocznego świadczenia. Wypłatę emerytury podjęto od dnia 1 maja 2008 r. (decyzje k. 11, 15 akt MSWiA).

W dniu 5 maja 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządziła informację o przebiegu służby nr [...], zgodnie z którą A. W. w okresie od dnia 14 marca 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Służba odwołującego się została zakwalifikowana jako wykonywana na rzecz totalitarnego państwa według art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b) tiret ósme ustawy, tj. Zwiad Wojsk Ochrony P.. Informacja ta stała się podstawą do wydania zaskarżonej decyzji z dnia 27 lipca 2017 r. Ustalając wysokość świadczenia organ rentowy za okres wskazany w informacji przyjął 0,0% podstawy wymiaru.

Odwołujący się nie występował do ministra właściwego do spraw wewnętrznych w trybie art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy o wyłączenie zastosowania wobec niego art. 15c tej ustawy (pismo procesowe k. 32).

Stan faktyczny w niniejszej sprawie został ustalony na podstawie dowodów ze wskazanych dokumentów znajdujących się w aktach organu rentowego oraz aktach sprawy, w tym akt osobowych odwołującego się dostarczonych przez IPN, jak również w oparciu o zeznania odwołującego się. Zeznania odwołującego się co do przebiegu służby zostały uznane za wiarygodne, ponieważ odpowiadały informacjom zawartym w aktach osobowych. Sąd Okręgowy nie widział również podstaw, aby kwestionować relacje odwołującego się co do charakteru wykonywanych przez niego w trakcie służby czynności, które w ocenie Sądu nie odpowiadają kryteriom służby na rzecz totalitarnego państwa. Zawarte w opiniach i innych dokumentach informacje nie świadczą, aby odwołujący się podejmował czynności związane z działalnością

operacyjną, bądź w ogóle miał kontakt z jednostką Zwiadu WOP, co uwiarygadnia jego zeznania w tym zakresie. Dokumenty z akt osobowych także zostały przyjęte do ustaleń i uznane za wiarygodne źródła dowodowe. Natomiast dokonując oceny informacji o przebiegu służby z Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 5 maja 2017 r., nr [...], zgodnie z którą w okresie od dnia 14 marca 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r. odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, Sąd zaznacza, że tego rodzaju informacja podlega weryfikacji w postępowaniu przed właściwym organem emerytalnym, jak również wszechstronnej kontroli sądowej w postępowaniu sądowym. W razie zaskarżenia decyzji organu emerytalnego o ostatecznym ukształtowaniu praw emerytalnych funkcjonariusza rozstrzyga co do istoty sąd powszechny, który nie jest prawnie związany treścią tej informacji. W tym zakresie Sąd Okręgowy odwołał się do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt K 36/09 (OTKZU 2012, z. 1A, poz. 3). Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2011 r., sygn. akt II UZP 10/11 (OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298) wskazując, że: „sąd powszechny, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego (dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W.) w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej - żarów no co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby”. Zaprezentowane poglądy Sąd Okręgowy w pełni podzielił, przyjmując, że informacja przekazana przez IPN jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c. i podlega weryfikacji przez pryzmat całokształtu materiału dowodowego.

Dokonując oceny prawnej dokonanych ustaleń przez Sąd Okręgowy wskazał, że zaskarżoną decyzją z dnia 27 lipca 2017 r. organ rentowy zmniejszył dotychczasową wysokość świadczenia ubezpieczonego w wyniku zastosowania

przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 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 (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270), obowiązującej od dnia 1 stycznia 2017 r. Ustawa ta przewiduje nowe zasady ustalania wysokości rent i emerytur, m.in. art. 15c dla funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, wprowadzone do znowelizowanej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Jak stanowi art. 15c ust. 1 tej ustawy w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi:

- 1) 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b;
- 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4.

Natomiast zgodnie z ust. 3 przepisu wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W rozpatrywanej sprawie Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, stosownie do art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, otrzymał informację o przebiegu służby ubezpieczonego, zgodnie z którą pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, określoną w art. 13b ustawy od dnia 14 marca 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Jak wskazano wyżej ustalenia Instytutu Pamięci Narodowej nie wiążą jednak sądu powszechnego, w związku z czym sąd ten samodzielnie określa, czy w okresie spornym funkcjonariusz faktycznie pełnił taką służbę. Wspomniany art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zawiera katalog enumeratywnie wymienionych cywilnych i wojskowych instytucji oraz formacji, w których służba pełniona od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. została określona jako pełniona na rzecz totalitarnego państwa. Instytut Pamięci Narodowej zakwalifikował

służbę odwołującego się jako wykonywaną na rzecz Zwiadu Wojsk Ochrony P., wymienionego w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b) tiret ósme ustawy.

Sąd Okręgowy podniósł, że celem poddanych analizie przepisów, dodanych ustawą zmieniającą, nie było pozbawienie praw nabytych z zakresu zabezpieczenia społecznego z tytułu służby w latach 1944-1990 w totalitarnych organach bezpieczeństwa PRL przez emerytów korzystających z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy policji. Ustawodawca nie odebrał tej kategorii ubezpieczonym prawa do korzystania z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych z uwzględnieniem także okresów pełnionych w służbach bezpieczeństwa PRL. Zgodnie z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej oraz elementarnej (zwykłej) przyzwoitości celem uchwalonej w 2016 r. nowelizacji było dostosowanie wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych - tylko za okresy służby polegającej na sprzeniewierzeniu się wartościom niepodległościowym, wolnościowym i demokratycznym - do poziomu świadczeń nabywanych z powszechnego systemu emerytalnego, bez dalszej możliwości korzystania z przywilejów niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie uzyskanych z tytułu i okresów pełnienia w latach 1944-1990 służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego. Podkreślić trzeba zdaniem Sądu pierwszej instancji, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 3 marca 2011 r. (II UZP 2/11, OSNP 2011 nr 15-16, poz. 210), że uprzednia nowelizacja z 2009 r., która zaliczała okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa do tzw. wysługi emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych i przyznanie po 0,7% podstawy wymiaru emerytury obliczanej od ostatniego, tj. z reguły najwyższego miesięcznego uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, w żaden sposób nie dyskryminowała tych osób. Przeciwnie, jak akcentował Sąd Najwyższy, nadal, pomimo tej nowelizacji i obniżenia współczynnika z 1,3% do 0,7% świadczenia tej grupy ubezpieczonych (adresatów nowelizacji z 2009 r.) były co najmniej porównywalne, a nawet korzystniejsze niż świadczenia ustalane w systemie nabywania świadczeń emerytalnych lub rentowych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Sąd Najwyższy argumentował wówczas, że uprawnionym do świadczeń z systemu powszechnego ustala się podstawę wymiaru świadczeń nie od najwyższego dochodu osiąganego w jednym (ostatnim) miesiącu podlegania

ubezpieceniom społecznym, ale z wieloletniego okresu ubezpieczenia i od przeciętnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe według przepisów prawa polskiego z okresu kolejnych 10 kalendarzowych z ostatnich 20 lat kalendarzowych, albo z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia, poprzedzających bezpośrednio rok zgłoszenia wniosku o świadczenie (art. 15 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Odnosząc powyższą ocenę do obecnej regulacji prawnej Sąd Okręgowy przyjął, iż sporna legislacja (art. 15c, art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Zdaniem Sądu pierwszej instancji dostrzec należy, co także podniósł Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 r., iż nadal (po wprowadzeniu zasad nowelizacją z 2009 r.) mniej korzystne jest uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, którym wprawdzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składkowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) wobec nieuzyskiwania podlegającego obowiązkowi składkowemu dochodu wskutek poddania ich bezprawnym represjom politycznym ze strony tzw. aparatu bezpieczeństwa PRL. Zatem obecne przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru (z ostatniego, w normalnym biegu zdarzeń najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym) za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa, tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną i represje polityczne jest społecznie sprawiedliwe. Służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej, w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do dalszego utrzymywania lub korzystania z przywilejów uzyskanych z nielegalnej, niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia podstawowych, bo

przyrodzonych naturze ludzkiej standardów prawnych i obywatelskich demokratycznego państwa prawnego, tj. przywilejów z tytułu służby w organach, które w istocie rzeczy były strukturami niebezpieczeństwa państwa totalitarnego, przeznaczonymi do zwalczania ruchów niepodległościowo-wolnościowych i demokratycznych dążeń oraz aspiracji do odzyskania lub przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich.

Powyższe znajduje także oparcie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28), akcentującej konieczność analizy służby ubezpieczonego przez pryzmat naruszeń podstawowych praw i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, suwerenność i o wolną Polskę, których dopuszczał się dany ubezpieczony. Jednoznacznie krytycznie należy ocenić powoływanie się na jakiegokolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby niebezpieczeństwa państwa komunistyczno - totalitarnego przez świadomych swej służby funkcjonariuszy SB. Powoływanie się na zasadę praw nabytych, które w istocie rzeczy zmierza do utrzymania przywilejów (bo w dalszym ciągu korzystniej liczonych świadczeń według nowelizacji z 2009 r., z uwagi na sposób ustalania wysokości świadczenia) nabytych niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie z tytułu lub związku z uczestnictwem w strukturach służb niebezpieczeństwa totalitarnego PRL, które zwalczały przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie, nie stanowi prawnej, prawniczej ani etyczno-moralnej podstawy do kontestowania zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej legalności zmian ustawodawczych zmierzających do zrównoważenia uprawnień zaopatrzeniowych byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa totalitarnego i co istotne - tylko za okresy takiej represyjnej służby - do standardów i poziomu powszechnych uprawnień emerytalno-rentowych ogółu ubezpieczonych obywateli. Odpowiada to konstytucyjnym zasadom urzeczywistniania nie tylko zasady sprawiedliwości społecznej, ale realizuje ustawodawczy i jurysdykcyjny obowiązek zapewnienia reguł elementarnej przyzwoitości, które wymagają, aby przywileje zaopatrzeniowe sprawców lub uczestników systemu zniewolenia i stosowania totalitarnych represji politycznych PRL, uzyskane w okresach i z takiego nielegalnego, niegodnego lub

niegodziwego tytułu, nie odbiegały znacząco od standardów świadczeń emerytalno-rentowych wynikających z powszechnego systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Z bezprawnego tytułu i okresów uczestnictwa w zwalczaniu przyrodzonych praw człowieka i narodu oraz podstawowych wolności obywatelskich nie sposób prawnie ani racjonalnie wywodzić żądania utrzymania niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie nabytych przywilejów z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., K 39/09, z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20).

W ocenie Sądu Okręgowego *ratio legis* zacytowanego wyżej art. 15c ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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. W tej kwestii w obszerny sposób wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, LEX nr 3051750). W uchwale tej Sąd Najwyższy zmierzył się z pytaniem, czy kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., potwierdzonej stosowną informacją Instytutu Pamięci Narodowej, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu. Swoją odpowiedź Sąd Najwyższy rozpoczął

od rozważań na temat możliwości działania ustawodawcy w zakresie obniżenia wysokość emerytury i zgodności tej praktyki z normami konstytucyjnymi, co nie budzi wątpliwości w sytuacji, gdy działanie to nie będzie powodowało naruszenia istoty prawa, jakim jest prawo do zabezpieczenia społecznego. Wobec tego Sąd Najwyższy zdiagnozował kluczowe zagadnienia niezbędne do rozpoznania sprawy z punktu widzenia obowiązujących przepisów. Pierwszym jest ustalenie, czy informacja z IPN jest wiążąca w postępowaniu sądowym w świetle zasad rzetelnego procesu. Jak wspomniano wyżej, sąd powszechny nie jest związany taką informacją i ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego, a przedmiotowa informacja o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej. Dalej Sąd Najwyższy dokonał wykładni pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” uznając, że za służbę (pełnienie służby) powinien być uznany okres zatrudnienia na podstawie stosunku administracyjnoprawnego, z uwzględnieniem potencjalnego zatrudnienia pracowniczego, o ile przepis szczególny na to zezwala. Natomiast dekodując termin „na rzecz totalitarnego państwa” Sąd Najwyższy zauważył brak jego definicji prawnej, wobec czego w celu nadania znaczenia normatywnego temu pojęciu przy jego wykładni wspomógł się dyrektywami wykładni pozajęzykowej, w szczególności systemowej, dorobkiem doktryny oraz „definicją kontekstową”, aby wykazać spójność rozumowania tych zagadnień w języku prawnym oraz powszechnym. Zauważył, że totalitaryzm nie ma powszechnie przyjętego znaczenia, a w sytuacji zróżnicowania poglądów naukowych, każda jego definicja legalna, o ile zostanie przedstawiona, będzie mogła rodzić wątpliwości. Przyjmując retrospektywny (właściwy z punktu widzenia ubezpieczeń społecznych) sposób nadania właściwego znaczenia Sąd Najwyższy skonkludował, że służba „na rzecz państwa totalitarnego” nie musi być tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia tego państwa i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie ze zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa zadań i funkcji. Tym samym nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 1 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy,

w tym także, aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Pojęcie to należy odkodować jako punkt wyjścia do analizy sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców. Sąd Najwyższy poparł tę argumentację kompetencją ministra właściwego do spraw wewnętrznych z art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wskazując, że skoro w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, minister może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a tej ustawy, to tego uprawnienia nie może być pozbawiony sąd powszechny w związku z realizacją konstytucyjnej prerogatywy sprawowania wymiaru sprawiedliwości. O ile uprawnienie ministra wynika z jego decyzji uznaniowej, o tyle uprawnienie sądu będzie wypadkową funkcją interpretacji przepisów, stosownie do wyników postępowania dowodowego. Konkludując Sąd Okręgowy uznał, że nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, bowiem zakodowanej w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym. Zrównanie statusu osób - przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego - które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie może być dokonane za pomocą tych samych parametrów. Inaczej każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby się spotkać z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego. Niektóre funkcje państwa są bowiem konieczne bez względu na jego model. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, iż konieczne jest dokonywanie ustaleń i oceny w indywidualnej sprawie odrębnie dla każdego ubezpieczonego, przez pryzmat działań jakie podejmował w okresie swej służby. Wymaga zatem analizy okoliczności faktycznych w aspekcie podejmowania świadomych działań w

ramach takiej struktury, w tym pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (powołana wyżej uchwała III UZP 1/20), przy czym ustawa wprowadza domniemanie takiego stanu faktycznego. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. (K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15) podkreślił, iż względy wykładni celowościowej prowadzą do wniosku, że ograniczenie wysokości świadczeń emerytalnych nie może dotyczyć funkcjonariuszy, którzy tylko formalnie pozostawali w służbie w jednostce organizacyjnej kwalifikowanej jako organ bezpieczeństwa państwa, ale winno obejmować tych, którzy rzeczywiście pełnili służbę w tych organach realizując obowiązki przypisane do stanowisk, które mieściły się w danej strukturze. Analiza wyników postępowania dowodowego doprowadziła Sąd Okręgowy do wniosku, że brak jest jakichkolwiek uzasadnionych podstaw, aby przypisać odwołującemu się wykonywanie służby na rzecz totalitarnego państwa, rozumianego jako świadome i dobrowolne uczestnictwo w służbach godzących w fundamentalne prawa i wolności człowieka. Jako członek Wojsk Ochrony P. odwołujący się podczas służby w T. zajmował się patrolowaniem granic państwa i reagowaniem w przypadku przekroczenia granicy, zabezpieczaniem spływów kajakowych i kontrolowaniem tzw. dzikich kąpielisk. Gdy nie przebywał w terenie, to pełnił dyżury przy telefonie, gdzie odbierał meldunki i w zależności od rodzaju zgłoszenia przekazywał je dalej. Zgłoszenia dotyczyły wyłącznie kwestii związanych z ochroną granicy. Natomiast podczas służby w Dorohusku ubezpieczony zajmował się zabezpieczeniem logistycznym placówki. W okresie spornym wykonywał zatem pracę konieczną dla standardowego funkcjonowania państwa, bez elementów, które można by połączyć z realizacją zasad państwa totalitarnego. W aktach odwołującego się brak jest opisu realizacji obowiązków, które można by zestawić z metodami totalitarnymi, uderzającymi w podstawowe prawa i wolności. Na tym polu w przypadku odwołującego się nie odnotowano żadnych działań, nie uzyskiwał z tego tytułu żadnych korzyści, a także przełożeni nie dostrzegali jakichkolwiek przejawów czynności, które mogą zostać zakwalifikowane jako służba na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu, o którym mowa powyżej. Z tych wszystkich względów Sąd Okręgowy uznał, że organ rentowy nie był uprawniony do obniżenia wysokości emerytury policyjnej A. W. poprzez przyjęcie współczynnika 0,0% za okres od dnia

14 marca 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r., ponieważ organ ostatecznie nie wykazał, aby odwołujący się w tym czasie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Z tych samych względów nie ma podstaw do zastosowania wobec odwołującego się art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy poprzez ograniczenie wysokości świadczenia do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z treścią tego przepisu można go zastosować wyłącznie w przypadku wysokości emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2. Skoro więc w przypadku odwołującego się nie można zastosować ust. 1, to w konsekwencji nie można zastosować również ust. 3 cytowanego przepisu – co ostatecznie czyniło zasadnym wniesione odwołanie.

Na skutek apelacji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 1 grudnia 2021 r. zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie oraz zasądził tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego od A. W. na rzecz Dyrektora ZER MSWiA, kwotę 240 zł z odsetkami, w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, za czas od uprawomocnienia się.

Sąd Apelacyjny na wstępie swoich rozważań podniósł, że ideą noweli z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (...) było wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, które w pełniejszym zakresie zapewniłyby zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL, poprzez 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., ponieważ wprowadzone na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. rozwiązania okazały się w praktyce nie w pełni skuteczne. Chodziło o wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych przy ocenie służby byłych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa poprzez precyzyjne wskazanie instytucji i formacji, w których służba miała taki właśnie charakter. W świetle znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej ustalenie wysokości emerytury - dla osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa następuje według reguł wskazanych

w art. 15c ustawy. Krąg tych osób objęty jest normą art. 13b tej ustawy. Norma ta stanowi, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w niej cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach.

Sąd Apelacyjny uznał, że przy tak skonstruowanej normie art. 13b ustawy dla przyjęcia, że dana osoba pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, wystarczające jest formalne wykazanie, że dana osoba pełniła służbę w jednej z enumeratywnie wymienionych w tym przepisie instytucji czy formacji, która została uznana przez ustawodawcę za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Wystarczającym zdaniem Sądu drugiej instancji jest fakt pełnienia służby w tych instytucjach i formacjach, natomiast rzeczywisty charakter zadań i obowiązków funkcjonariusza realizowanych w tych instytucjach i formacjach jest, w świetle tej normy, prawnie obojętny.

Powyższy podgląd skutkuje tym, że kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy podlega sądowej weryfikacji, ale jedynie w zakresie formalnej przynależności konkretnego funkcjonariusza do instytucji i formacji wymienionych w art. 13b ustawy. Zdaniem Sądu Apelacyjnego ustawodawca w ustawie zaopatrzeniowej nie przewidział po stronie takiego funkcjonariusza uprawnienia do kwestionowania faktu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa poprzez dowodzenie, że służba pełniona w tym czasie, we wskazanych w art. 13b instytucjach i formacjach, nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Wskazał natomiast, że funkcjonariusz, któremu obniżono świadczenie zaopatrzeniowe, może wystąpić do właściwego ministra o weryfikację spornych okresów jego służby w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jeżeli uważa, że spełnił warunki, o których mowa w jej art. 8a ustawy zaopatrzeniowej. Nadto, ustawa ta przewiduje także, że przepisów obniżających świadczenia nie stosuje się, jeżeli osoba uprawniona udowodni, że przed rokiem 1990 funkcjonariusz, bez wiedzy przełożonych współpracował i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (tak: art. 15c ust. 5, art. 22a ust. 5, art. 22a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej).

Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska Sądu Najwyższego zawartego w uchwale z dnia 16 września 2020 r. wydanej w sprawie III UZP 1/20, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że fakt pełnienia „służby na rzecz totalitarnego państwa” w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w instytucjach i formacjach wskazanych w art. 13b ust. 1 ustawy oraz ich rodzin wykazany w informacji IPN o przebiegu służby, może być kwestionowany przez odwołującego się poprzez dowodzenie, że służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, z pominięciem wskazanej w ustawie zaopatrzeniowej drogi pozwalającej na niestosowanie przepisów ustawy w odniesieniu do osób, które udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Sąd Apelacyjny uznał, że w jego ocenie wykładnia Sądu Najwyższego zaprezentowana w uchwale z 16 września 2020 r. w sprawie III UZP 1/20, jest *contra legem*. Sąd Apelacyjny stoi na stanowisku, że Sąd stosując przepisy prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych powinien je stosować ściśle, nie stosując wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych, a zatem nie można ich poddawać ani wykładni rozszerzającej, ani zwężającej, modyfikującej wyczerpująco i kazuistycznie określone przez ustawodawcę uprawnienia do świadczeń (por.: wyroki Sądu Najwyższego np.: z dnia 16 sierpnia 2005 r., I UK 378/04; z dnia 23 października 2006 r., I UK 128/06 czy z dnia 29 stycznia 2008 r., I UK 239/07).

Odwołując się informacji IPN Nr [...] z dnia 5 maja 2017 r. o przebiegu służby A. W. Sąd Apelacyjny uznał, że dnia od 14 marca 1988 r. do dnia 31 grudnia 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej (k. 24 akt emerytalnych). Komórka organizacyjna, w której służbę odbywał odwołujący we wskazanym okresie czasu, to Zwiad Wojsk Ochrony P.. Jednostka ta wskazana jest w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret 8 ustawy (k. 41 a.s.). Faktowi pełnienia służby w wymienionej jednostce odwołującego się nie zaprzeczył. Na rozprawie przed Sądem Okręgowym w dniu 2 czerwca 2021 r. zeznał w tym zakresie: „Służbę rozpocząłem 14 marca 1988 r., była to formacja Wojsk Ochrony P. (...)”. Tymczasem z akt osobowych odwołującego się wynika, że plutonowy A. W., zgodnie z rozkazem Dowódcy N. Brygady Wojsk Ochrony P. - PF 11 z dnia 18 marca

1988 r., przynależał do korpusu osobowego podoficerów zawodowych ochrony P., grupa zwiadowcza (k. 3 akt osobowych - płyta CD k. 47 a.s.).

W tych okolicznościach zdaniem Sądu Apelacyjnego, zgodnie z tym co podniesiono powyżej, do zastosowania w odniesieniu do odwołującego się art. 15c ustawy zaopatrzeniowej za wystarczający należy uznać sam fakt pełnienia przez niego służby w formacji wskazanej w art. 13b, natomiast prawnie obojętny jest rzeczywisty charakter zadań i obowiązków odwołującego się jako funkcjonariusza realizowanych w tej formacji.

Sąd Apelacyjny przypomniał, że pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” wyprowadzone zostało do ustawy zaopatrzeniowej mocą ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r., a sam katalog formacji i instytucji wskazanych w art. 13b został opracowany przez IPN na podstawie wieloletnich badań historycznych, które pozwoliły na enumeratywne wyliczenie tych jednostek, w których służba została uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Katalog ten, wg projektodawców, zawierał wszystkie struktury organizacyjne, które ówczesne władze same zaliczały do organów bezpieczeństwa państwa. Tym samym ich pracownicy byli zaliczani do pracowników organów bezpieczeństwa. IPN wielokrotnie wskazywał, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się także 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. Zdaniem Sądu Apelacyjnego jest powszechnie wiadome, że 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, ustalenie indywidualnych przewinień funkcjonariuszy na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum IPN jest niemożliwe i niecelowe.

Sąd Apelacyjny uznał stan faktyczny ustalony przez Sąd pierwszej instancji w zakresie istotnym do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia za ustalony poprawnie, w szczególności co okresu pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego na rzecz

od dnia 14 marca 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa (Zwiad Wojsk Ochrony P.), o której mowa w art. 13b ustawy Sąd Apelacyjny uznał za trafny pogląd Sąd Okręgowy, że informacja przekazana przez IPN jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c. i podlega weryfikacji przez pryzmat całokształtu materiału dowodowego. Jednakże zdaniem Sądu Apelacyjnego Sąd pierwszej instancji błędnie wskazał, że „*organ ostatecznie nie wykazał, aby odwołującego się w tym czasie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa*”, gdyż niezasadnie przerzucił ciężar dowodu tego faktu na organ rentowy, bowiem zgodnie z art. 252 k.p.c. to na odwołującym ciążył ciężar dowodu w tym zakresie.

Przyjęty przez Sąd Apelacyjny pogląd o związaniu informacją IPN, co do pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa i okresu takiej służby, skutkowało ostatecznie zmianą zaskarżonego wyroku na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. i oddaleniem odwołania oraz obciążaniem odwołującego kosztami instancji odwoławczej.

Odwołujący się wywiódł skargę kasacyjną od przedstawionego wyżej wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie, zaskarżając go w całości i zarzucając mu rażące naruszenie prawa materialnego, polegające na błędnej wykładni oraz niewłaściwym zastosowaniu przez Sąd prawa materialnego bez jego wszechstronnego rozważenia tj:

1. art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret ósme w zw. z art. 15c ust. 1-3 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 poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że sam fakt służby na rzecz formacji wyszczególnionej w tym przepisie jest wystarczający dla zastosowania regulacji zmniejszających wysokość świadczenia, jak również dokonanie modyfikacji definicji służby na rzecz państwa totalitarnego i utworzenie przez Sąd Apelacyjny w Lublinie własnej definicji co stanowi o kreowaniu przez ten Sąd prawa w tym zakresie,
2. art. 15c ust. 1-3 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 poprzez niezasadne przeliczenie (obniżenie) w oparciu o wskazany przepis wskaźnika podstawy wymiaru policyjnej emerytury do 0% za okres służby odwołującego się od dnia 14 marca 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r., w sytuacji gdy nie pełnił on służby na rzecz totalitarnego państwa.

Czyniąc powyższe zarzuty w skardze wniesiono o uchylenie zaskarżonego orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Lublinie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu sądowi w innym składzie.

Jako wniosek ewentualny sformułowano wniosek o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, stosownie do art. 398¹⁶ k.p.c. oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadną, bowiem Sąd Apelacyjny wobec przyjętego wadliwego poglądu prawnego, co do mocy wiążącej informacji IPN o przebiegu służby, o której mowa w art. 13a ust. 1-6 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 z późn. zm.), dalej też jako ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) - zawyrokował przedwcześnie, bez poczynienia wystarczających ustaleń do zastosowania prawa materialnego. Przypomnieć trzeba, że brak wystarczających ustaleń faktycznych do zastosowania prawa materialnego jest naruszeniem prawa materialnego. O prawidłowym zastosowaniu prawa materialnego można mówić dopiero wtedy, gdy ustalenia stanowiące podstawę wydania wyroku pozwalają na ocenę tego zastosowania (por. wyroki Sądu

Najwyższego: z dnia 18 grudnia 2019 r., I UK 315/18, LEX nr 3074401; z dnia 10 kwietnia 2014 r., II UK 393/13, LEX nr 1475166; z dnia 10 marca 2011 r., II PK 241/10, LEX nr 817524; z dnia 28 lutego 2013 r., III CSK 147/12, LEX nr 1314355; z dnia 5 września 2012 r., IV CSK 76/12, LEX nr 1229815; z dnia 5 października 2012 r., IV CSK 89/12, LEX nr 1275008; z dnia 9 maja 2008 r., II PK 316/07, OSNP 2009 nr 19-20, poz. 25; z dnia 9 grudnia 2004 r., I UK 119/04, niepublikowany; z dnia 11 marca 2003 r., V CKN 1825/00, LEX nr 784216; z dnia 26 czerwca 2001 r., III CKN 400/00, LEX nr 52360; z dnia 7 sierpnia 1997 r., I CKN 261/97, LEX nr 1439372). Zastosowanie przepisów prawa materialnego do niedostatecznie ustalonego przez sąd drugiej instancji stanu faktycznego lub w przypadku, gdy wyrok sądu drugiej instancji nie zawiera ustaleń faktycznych odnoszących się do przesłanek stosowanej normy prawa materialnego, oznacza wadliwą subsumcję i uzasadnia kasacyjny zarzut naruszenia prawa materialnego. Sytuacja taka, będąc określonym stanem procesowym, nie musi mieć jednak charakteru stawianego przez skarżącego w skardze kasacyjnej zarzutu i może wynikać także z własnej oceny sądu kasacyjnego co do możliwości merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2011 r., I PK 272/10, LEX nr 1001283). Z takim przypadkiem mamy do czynienia w niniejszej sprawie, w której Sąd Apelacyjny odrzucił pogląd prawny wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., (III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W uchwale tej jak wiadomo, przyjęto, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Wprawdzie uchwale tej skład orzekający siedmiu sędziów Sądu Najwyższego nie nadał na podstawie art. 86 § 2 ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1093 z późn. zm.) mocy zasady prawnej, tym niemniej uchwała i jej uzasadnienie spotkały się zasadniczo z pozytywnym przyjęciem sądów powszechnych, stając się istotnym narzędziem procesowym do czynienia ustaleń, kiedy służba danego funkcjonariusza może być kwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa. Przypomnieć trzeba, że zgodnie art. 1 pkt 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym

podejmowanie uchwał jest wypełnianiem zadań tego Sądu, do których należy też zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecnictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych. Wprawdzie uchwały Sądu Najwyższego nie wiążą bezpośrednio sądów powszechnych, poza przypadkiem, wydania uchwały rozstrzygającej przedłożone przez dany sąd zagadnienie prawne (w trybie art. 390 § 1 k.p.c.), to zastosowanie odmiennego poglądu prawnego, niż wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego - przez sąd powszechny, a nawet przez inny skład Sądu Najwyższego (jeśli nie wchodzi w grę formalne związanie, jak ma to miejsce w przypadku zasady prawnej), wymaga przytoczenia poszerzonej argumentacji prawniczej, która nie powinna być ograniczona do lakonicznej konstatacji, że dokonana przez Sąd Najwyższy wykładnia jest „*contra legem*”, jak w istocie uczynił to Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie.

Godzi się zauważyć, że pogląd wyrażony w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 dotyczący kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" sprowadzający się do odmowy przyznania informacji IPN o przebiegu służby, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej mocy wiążącej sąd rozpoznający odwołanie od decyzji, czy inaczej rzecz ujmując mocy wyłącznego dowodu co do pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego i okresu służby takiej służby - nie jest poglądem nowym, zmieniającym dotychczasowe podejście. W kontekście bowiem oceny informacji IPN o przebiegu służby, jako dowodu stanowiącego podstawę do weryfikacji świadczeń byłych funkcjonariuszy, Sąd Najwyższy wypowiedział się już w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11 (OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298), w którym przyjął, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Postanowienie Sądu Najwyższego zapadło wówczas na tle pierwszej ingerencji

ustawodawczej w świadczenia emerytalne funkcjonariuszy reżimu komunistycznego, kiedy to do ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...), wprowadzono dodatkowy art. 15b, który w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., - obniżał wskaźnik podstawy wymiaru do z 2,6% do 0,7% podstawy wymiaru - za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 (por. w tym zakresie też wyrok TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15). Zaprezentowany przez Sąd Apelacyjny pogląd o związaniu sądów powszechnych i w konsekwencji Sądu Najwyższego informacją IPN o przebiegu służby, z jednej strony prowadziłoby do wprowadzenia legalnej oceny dowodów, w miejsce swobodnej oceny dowodów wyrażonej w art. 233 § 1 k.p.c., a z drugiej strony czyniłby kontrolę sądową decyzji Dyrektora ZER MSWiA iluzoryczną, sprowadzającą się do kontroli ewentualnych omyłek, co do okresów pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, bez możliwości jakościowej kwalifikacji takiej służby, a zatem możliwości ustalenia faktycznie wykonywanych zadań i obowiązków w ramach pełnionej służby. W istocie przyjęcie związania sądu informacją IPN oznaczałoby, że to IPN wystawiając informację o przebiegu służby, przesądzałaby nie tylko o tym przebiegu i kwalifikacji służby, ale równocześnie przesądzałaby o sposobie rozstrzygnięcia istoty sprawy. Rola sądów w takiej sytuacji polegałaby jedynie na firmowaniu decyzji organów rentowych opartych na wiążącej informacji IPN, bez realnej możliwości merytorycznego osądzenia przedłożonej z odwołaniem sprawy. Celem takiej konstrukcji nie byłoby zagwarantowanie stronie prawa do rzetelnego procesu przed niezależnym sądem, a jedynie stworzenia pozorów istnienia takiego prawa. Tymczasem, zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Rola sądów nie może być sprowadzana do firmowania w postępowaniu sądowym rozstrzygnięć innych organów, nie mających przymiotów przypisanych sądom, bez możliwości merytorycznej kontroli ich decyzji.

Z tych przyczyn odrzucić należy pogląd zaprezentowany w zaskarżonym wyroku co do mocy wiążącej informacji IPN o przebiegu służby. W dominującym orzecznictwie sądowym aprobowanym uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) trafnie przypisuje się informacji IPN moc dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126; z dnia 16 stycznia 2024 r., I USKP 63/23, LEX nr 3656105; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USKP 45/23, LEX nr 3645275; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 74/23, LEX nr 3652108; z 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23, LEX nr 3689950; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126).

Z powyższych względów podniesione zarzuty naruszenia prawa materialnego, zastosowanego do niewystarczających ustaleń faktycznych, należało uznać za zasadne.

Ponownie rozpoznając sprawę Sąd drugiej instancji poczyni ustalenia faktyczne i dokona oceny prawnej w kontekście całokształtu materiału zebranego w sprawie sprawy, a nie tylko przedmiotowej informacji IPN o przebiegu służby z dnia 5 maja 2017 r., nr [...], czy okres służby odwołującego się od dnia 14 marca 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r. (w N. Brygadzie Wojsk Ochrony P. na stanowisku podoficera Strażnicy WOP w T., a od 1 września 1989 r. na stanowisku szefa Strażnicy WOP w D.) może być kwalifikowany jako służba na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...). Jest oczywiste, że gdyby służbie odwołującego w tym czasie nie można było przypisać charakteru służby pełnionej „na rzecz totalitarnego państwa”, a takiej oceny dokonał Sąd Okręgowy, to przepisy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) pozwalające na zmniejszenie jego świadczenia, w szczególności art. 15c ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy nie mogą znaleźć zastosowania.

Z kolei gdyby ponowne postępowanie przed Sądem Odwoławczym doprowadziło do ustaleń, że w spornym okresie odwołujący pełnił jednak służbę „na rzecz totalitarnego państwa”, to wówczas pojawi się problem konstytucyjności norm pozwalających na zmniejszenie tych świadczeń jak i innych ograniczeń wchodzących w grę, w przypadku ingerencji w świadczenia emerytalno-rentowo jak np. wynikające z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych

Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 z późn. zm.).

Co się tyczy konstytucyjności norm ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), w tym mogących w niniejszej sprawie znaleźć zastosowanie art. 15c ust. 1 i 3 tej ustawy, to rozważania w tym zakresie wypada rozpocząć od dostrzeżenia ujawnionej w ostatnich latach dysfunkcjonalności Trybunału Konstytucyjnego. Źródła tej dysfunkcjonalności są zasadniczo dwa.

Po pierwsze zakwestionowano sposób wyboru trzech sędziów Trybunału, co przekłada się na ważność orzeczeń wydawanych z udziałem tych sędziów. W dniu 2 grudnia 2015 r. doszło bowiem do wyboru przez Sejm trzech sędziów Trybunału na miejsca sędziów prawidłowo wybranych już przez Sejm poprzedniej kadencji w dniu 8 października 2015 r., a w 2017 r., na miejsce dwóch zmarłych z tej trójki sędziów wybrano nowych, co nie zmienia faktu, że wybrano ich również na miejsce pierwotnie zajęte na okres 9 lat. W fundamentalnym w tym zakresie wyroku ETPCz z dnia 7 maja 2021 r. (ostateczny od 7 sierpnia 2021 r.) Xero Flor przeciwko Polsce, skarga 4907/18, ETPCz przesądził, że prawo do sądu w polskim systemie prawnym obejmuje również postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, które musi spełniać standardy art. 6 ust. 1 Konwencji, w tym również co do prawidłowości powołania jego sędziów tego Trybunału. Wyrok ten znalazł swoje potwierdzenie w kolejnym wyroku ETPCz (w wyroku pilotażowym w rozumieniu art. 61 Regulaminu ETPCz) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga 50849/21).

Po drugie niejasne są kryteria i zasady doboru składów oraz kolejność rozpoznawania wpływających do Trybunału spraw (por. zdanie odrębne sędziego TK P. Pszczółkowskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., K 3/21; OTK-A 2022 nr 65), jak i sposób procedowania w niektórych sprawach, który trudno jest osadzić w przepisach (art. 33 i następne) ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 2393). Dobrym przykładem w tym zakresie jest właśnie sposób procedowania przez Trybunał w sprawie dotyczącej ustawy mającej zastosowanie w niniejszej sprawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...). Przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się bowiem

postępowanie (w sprawie P 4/18), w przedmiocie odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie, który postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt XIII 1 U 326/18), zapytał Trybunał o to czy:

a) art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) w związku z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. są zgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, niedziałania prawa wstecz, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 r., skutkując ich dyskryminacją;

b) art. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) są zgodne z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119, art. 120, art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, z uwagi na sposób i tryb uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia.

Fakty dotyczące procedowania w tej sprawie Trybunału wskazują, że pierwszą rozprawę w tej sprawie wyznaczono na 17 marca 2020 r. - po ponad 2 latach od wpływu sprawy - przy czym termin ten nie doszedł do skutku. Następny termin zaplanowano na 21 kwietnia 2020 r., ale również nie doszedł on do skutku. Następny termin wyznaczono na dzień 15 lipca 2020 r., na którym zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 18 sierpnia 2020 r., na którym z kolei zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 11 września 2020 r. godz. 11:00. Termin ten nie doszedł do skutku, a następny termin rozprawy wyznaczono na dzień 6 października 2020 r., na którym odroczone ogłoszenie wyroku do dnia 13 października 2020 r., które przesunięto następnie na 20 października 2020 r., ale termin ten został odwołany. Po ponad 6 latach od wpływu tej sprawy do Trybunału sprawy nadal nie rozstrzygnięto i trudno jest wiarygodnie ustalić przyczyny takiego procedowania i aktualnego stanu tej sprawy. Ten sposób procedowania doprowadził pośrednio do uwzględnienia przez

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wyrokiem z dnia 21 lipca 2022 r. ETPCz wniesionych przeciwko Polsce skarg (Bieliński przeciwko Polsce skarga nr 48762/19 i 22 innych połączonych sprawach). W wyroku tym ETPCz stwierdził mianowicie naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji poprzez nierozpoznanie tej sprawy w rozsądnym terminie, a nadto naruszenie art. 13 Konwencji poprzez niezagwarantowanie w istocie skarżącemu środka do skutecznego zaskarżenia zawieszenia przez sąd krajowy tego postępowania z uwagi na postępowania przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym, bowiem skargi wnoszone na przewlekłość w trybie art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 75 z późn. zm.) okazywały się środkiem nie spełniającym swojej roli. Istota skarg wnoszonych do ETPCz polegała na tym, że przewlekłość przed polskimi sądami powszechnymi, wynikała z tego, że sądy te zawieszały postępowania w sprawach byłych funkcjonariuszy (ich następców prawnych) na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., z uwagi na postępowania toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym, który w istocie sam nie rozpoznał sprawy, i nie uczynił tego nadal.

W sytuacji opisanej wyżej dysfunkcji Trybunału Konstytucyjnego, na sądy powszechne i Sąd Najwyższy, spadł obowiązek wypełnienia luki powstałej w systemie wywołanej aktualną dysfunkcją w tym systemie Trybunału Konstytucyjnego.

Istotne znaczenie w tym zakresie mają zwłaszcza wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) oraz z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), w których Sąd Najwyższy podniósł, iż mimo że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuszcza możliwość stosowania przez sądy tak zwanej rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw. Szczegółowy wywód w tym zakresie Sąd Najwyższy przedstawił zwłaszcza we wspomnianym wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) nawiązując do bezczynności Trybunału Konstytucyjnego i dysfunkcji tego Organu w obecnym stanie, co przerzuca na Sąd Najwyższy ciężar zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w ustawie o zaopatrzeniu (...), w tym art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tejże ustawy. Sąd Najwyższy podniósł, że struktury

Państwa muszą funkcjonować, a systemowy imposybilizm prowadzący do niemożności wypełniania swojej roli przez Trybunał Konstytucyjny nie może prowadzić do bezładu, w którym sytuacja prawna tysięcy polskich obywateli nie zostanie zweryfikowana w oparciu o wzorce konstytucyjne. W rezultacie, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, zgodnie z którym, jeśli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że:

1) po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną;

2) po drugie, że w sprawie nie wypowiedział się dotąd Trybunał Konstytucyjny, i

3) po trzecie, że nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, - to sąd ten dysponuje kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia.

W kontekście oceny zgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z wzorcami konstytucyjnymi mającymi znaczenie w niniejsze sprawie istotne znaczenie ma wykładnia przepisów dokonana w przywołanym już wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich "zeruje" tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Weryfikując zgodność z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy Sąd Najwyższy w odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że "wyzerowanie lat służby" (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, wyjaśniono, że co prawda jest to rozwiązanie "okrutne" i "nieefektywne funkcjonalnie", jednak nie

pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem "wyzerowania" lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich "pustych" lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, "wyzerowanie lat służby" godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury "osób służących na rzecz totalitarnego państwa". W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do - lub nawet poniżej - wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej "gilotyny" obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej), gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.:

- a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP;
- b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP;
- c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;
- d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane

tym drugim mechanizmem limitowanie wysokości świadczenia pułapem "przeciętnej emerytury" w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm "stażowy" z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia.

Przyjęta w powyższych wyrokach wykładnia, w tym co do spełniania standardów konstytucyjnych przez przepisy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), podzielana jest nie tylko przez skład orzekający w niniejszej sprawie, albo była podzielana w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego (por. w tym zakresie np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400; z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 74/23, LEX nr 3652108; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23, LEX nr 3689950; w postanowieniach Sądu Najwyższego: z dnia 10 stycznia 2024 r., II USK 334/22, LEX nr 3652180; z dnia 10 stycznia 2024 r., II USK 81/23, LEX nr 3655338; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USK 254/22, LEX nr 3655331; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USK 246/22, LEX nr 3666247; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USK 48/23, LEX nr 3666246; z dnia 12 grudnia 2023 r., II USK 165/23, LEX nr 3649995).

Gdyby ostateczne ustalenia poczynione po ponownym postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym doprowadziły do stanowiska, że w spornym okresie odwołujący pełnił służbę „na rzecz totalitarnego państwa” i w grę wchodziłoby zmniejszanie jego świadczenia w oparciu o art. 15c rozumiany jak wyżej, w kontekście jego konstytucyjności, to Sąd drugiej instancji powinien w takim przypadku rozważyć jeszcze dopuszczalność potencjalnego zmniejszenia wysokości świadczenia w świetle art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. w Paryżu (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175). Tu godzi się przypomnieć, że na tle poprzedniej ustawy 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. z 2009 r. Nr 24, poz. 145) ETPCz w decyzji z dnia

14 maja 2013 r. w połączonych sprawach sprawie Cichopek (15189/10) i 1627 innych skarżących przeciwko Polsce skargi te uznał za niedopuszczalne. W uzasadnieniu tej decyzji ETPCz trafnie przytoczył, iż mimo tego, że kwestionowane regulacje zmniejszyły przywileje emerytalne stworzone zwłaszcza dla zatrudnionych w instytucjach komunistycznego państwa służących niedemokratycznemu reżimowi, to utrzymano nadal dla takich osób system, który był bardziej korzystny, niż system powszechny. W ocenie ETPCz nie można mówić o tym, iż Państwo Polskie nałożyło na skarżących nadmierny i nieproporcjonalny ciężar. W istocie służba skarżących w tajnej policji stworzonej w celu naruszania praw człowieka chronionych przez Konwencję, powinna być uważana za istotną okoliczność do określenia i usprawiedliwienia kategorii osób, która powinna być dotknięta kwestionowanym zmniejszeniem świadczeń emerytalnych. Polskie władze - w ocenie ETPCz - wprowadzając przedmiotową regulację nie zastosowały środków wykraczających poza środki niezbędne do osiągnięcia usprawiedliwionego celu tej regulacji – jakim było odebranie przywilejów emerytalnych członkom dawnej policji politycznej, w celu żeby zapewnienia większej sprawiedliwości systemu emerytalnego. Aprobata poprzedniej ustawy przez ETPCz wynikała przede wszystkim z pewnego racjonalnego, proporcjonalnego podejścia polskiego ustawodawcy do zakresu zmniejszenia tych świadczeń, ograniczającego się do obniżenia podstawy wymiaru emerytury za okresy służby w organach bezpieczeństwa do 0,7% za każdy rok służby, co wprawdzie było dotkliwe ale nie aż tak, jak w przypadku obniżenia tejże podstawy do 0% (za lata służby) połączonego z mechanizmem wspomnianej „gilotyny”.

Zdaniem Sądu Najwyższego fakt uznania za niedopuszczalne wówczas skarg byłych funkcjonariuszy przez ETPCz, nie jest aktualnie bynajmniej argumentem przemawiającym za bezkrytycznym podejściem do ponownej ingerencji, jeszcze szerszej tak jak miało to miejsce obecnie, lecz przeciwnie może, w pewnych konkretnych okolicznościach, być istotną przeszkodą do ponownej akceptacji takiej ingerencji. Nie chodzi tu tylko o samo zasadę *ne bis in idem*, choć niewątpliwie ingerencja ta ma charakter penalny, w znaczeniu realnie odczuwalnej dolegliwości za to samo, mimo posłużenia innym terminem „służby na rzecz totalitarnego państwa”. W kontekście ponownego zmniejszenia świadczeń emerytalno-rentowych w aspekcie wspomnianego art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji nie może być też bez

znaczenia, że radykalizm obecnej ustawy oparty o odpowiedzialność zbiorową, dotyczy osób (emerytów/rencistów) obecnie już blisko 15 lat starszych (licząc od przyjęcia poprzedniej ustawy do chwili orzekania), często schorowanych, będących w wieku zaawansowanym, w ostatniej fazie życia, nierzadko umierających w toku swoich zawisłych postępowań.

Gdyby ostateczne ustalenia po ponownym rozpoznaniu doprowadziły do wniosku, że wchodzi w grę zastosowanie art. 15c ustawy, w zakresie w jakim nie można mu przypisać niekonstytucyjności, to celowym będzie też dokonanie ustaleń i rozważenie, czy obniżenie świadczeń w danym konkretnym, zindywidualizowanym przypadku odwołującego z uwagi jego wiek, sytuację zdrowotną, materialną i osobistą, nie będzie dla niego nadmiernym ciężarem w kontekście art. 1 wspomnianego Protokołu Nr 1 (por. w tym zakresie też np. wyroki ETPCz w sprawach: Moskal przeciwko Polsce, wyrok z 15 września 2009 r., skarga nr 10375/05; wyroki z 4 grudnia 2012 r. w sprawach: Krzyżek przeciwko Polsce, skarga nr 11815/05; Lew przeciwko Polsce, skarga nr 34386/04; Migalska przeciwko Polsce, skarga nr 10368/05; Misielak przeciwko Polsce, skarga 35538/04; Świątek przeciwko Polsce, skarga nr 8578/04; Szewc przeciwko Polsce, skarga 31492/05; Sikora przeciwko Polsce, skarga nr 27680/04 oraz wyroki Trybunału: z 4 marca 2013 r. w sprawach Stępień przeciwko Polsce; skarga nr 39225/05; Sasor przeciwko Polsce, skarga 6112/05).

Orzekając ponownie o kosztach procesu Sąd Apelacyjny weźmie pod uwagę to, że w niniejszej sprawie nie jest dopuszczalne zasądzanie tych kosztów wraz z odsetkami, jak to uczynił Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku. W tym zakresie należy bowiem przypomnieć, iż obowiązek zasądzania odsetek od kosztów procesu został wprowadzony w art. 98 § 1¹ i § 1² k.p.c. z dniem 7 listopada 2019 r. (art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. poz. 1469 z późn. zm.). Z przepisu przejściowego art. 9 ust. 6 powołanej ustawy wynika jednak, że przepisy art. 98 § 1¹ i 1² oraz art. 103 § 3 k.p.c. stosuje się w postępowaniach wszczętych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy (czyli po 7 listopada 2019 r.). Odwołanie w niniejszej sprawie wpłynęło (pierwotnie do Sądu Okręgowego w Warszawie) w dniu 13 września 2018 r., a zatem przed wejściem w życie art. 98 § 1¹ i § 1² k.p.c.

wyprowadzających obowiązek zasądzania kosztów procesu wraz z odsetkami, co oznacza brak podstawy prawnej w niniejszej do zasądzania kosztów procesu wraz z odsetkami.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy na zasadzie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. 108 §1 k.p.c. orzekł jak na wstępie.

[SOP]

[ms]