



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania K. M.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 13 marca 2025 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 28 grudnia 2022 r., sygn. akt III AUa 563/22,

1. oddała skargę kasacyjną;

2. zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA w Warszawie na rzecz K. M. tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych z ustawowymi odsetkami za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia zobowiązanemu orzeczenia do dnia zapłaty.

Halina Kiriło Romualda Spyt Zbigniew Korzeniowski

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako organ emerytalny) decyzją z dnia 29 czerwca 2017 r., działając na podstawie art. 15c w związku 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, Służby Wywiadu 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; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji z dnia 11 kwietnia 2017 r., ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej K. M.. Zgodnie z powyższą decyzją podstawę wymiaru świadczenia wnioskodawcy stanowiła kwota 6.232,50 zł, a emerytura wyniosła 65,00% tej podstawy wymiaru, to jest 4.051,13 zł. Wobec tego, że ustalona kwota była wyższa od przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, podlegała zmniejszeniu do kwoty 2.069,02 zł.

K. M. złożył odwołanie od powyższej decyzji, zaskarżając ją w całości. W odpowiedzi na odwołanie Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie wniósł o jego oddalenie, nie znajdując podstaw do zmiany zaskarżonej decyzji.

Wyrokiem z dnia 5 maja 2022 r. Sąd Okręgowy w Lublinie zmienił częściowo zaskarżoną decyzję i ustalił wysokość emerytury policyjnej K. M. od dnia 1 października 2017 r. bez uwzględnienia za okres od dnia 16 stycznia 1985 r. do dnia 26 czerwca 1987 r. treści art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz bez uwzględnienia treści art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej; oddalił odwołanie w pozostałej części i wzajemnie zniósł między stronami koszty procesu.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że K. M., urodzony w dniu [...], został przyjęty z dniem 1 kwietnia 1980 r. do służby w organach Milicji Obywatelskiej i mianowany funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej na stanowisko posterunkowego Posterunku MO w T. ze stopniem starszego kaprała. W okresie od dnia 16 stycznia 1985 r. do dnia 26 czerwca 1987 r. odwołujący się był zaliczony na własną prośbę do etatowego stanu słuchaczy Wyższej Szkoły Oficerskiej Ministerstwa Spraw

Wewnętrznych im. Feliksa Dzierżyńskiego w Legionowie. Nauka odbywała się w systemie stacjonarnym. Podczas pobytu w szkole wnioskodawca zabezpieczał trasę przejazdu w trakcie dwóch pielgrzymek papieża. Zabezpieczał także salę kongresową z budynku Pałacu [...], w której odbywało się spotkanie partyjne. Nie był kierowany do innych zadań operacyjnych, w tym dotyczących zwalczania opozycji. W okresie od dnia 27 czerwca 1987 r. do dnia 30 czerwca 1987 r. K. M. został przeniesiony służbowo do dyspozycji szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S.. W okresie od dnia 1 lipca 1987 r. do dnia 15 grudnia 1987 r. pełnił służbę jako inspektor grupy IV w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych w Ł.. Grupa IV SB interesowała się klerem, to jest związkami wyznaniowymi. Wnioskodawca jedynie formalnie był przydzielony do tej grupy. Faktycznie służbę pełnił w pionie VI, który zajmował się ochroną rolnictwa. W ramach swoich obowiązków ochraniał SKR-y, POM-y oraz ośrodki w gminie, które zajmowały się pomocą rolnictwu. Spotykał się z dyrektorami tych jednostek, weryfikował nastroje w załodze, prowadził sprawy związane z kradzieżami mienia i niegospodarnością na terenie zakładów.

W okresie od dnia 16 grudnia 1987 r. do dnia 31 grudnia 1989 r. odwołujący się pełnił służbę jako inspektor w grupie IV w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych w Ł.. W okresie od dnia 1 stycznia 1989 r. do dnia 31 października 1989 r. pełnił służbę jako inspektor grupy VI w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych w Ł., a w okresie od dnia 1 listopada 1989 r. do dnia 31 stycznia 1990 r. jako inspektor Sekcji SB. Do zakresu obowiązków służbowych wnioskodawcy należało pozyskiwanie tajnych współpracowników. Pozyskał do współpracy znajomych, którzy pracowali w SKR i w POM. W czasie spotkań przekazywali mu oni informacje na temat załogi i zakładów, w których pracowali. Po śmierci funkcjonariusza wydziału VI odwołujący się przejął jego obowiązki, w tym bazę 14 tajnych współpracowników. Sporządzał notatki służbowe z rozmów z TW. Dotyczyły one sytuacji, które miały miejsce w zakładach pracy. Wnioskodawcę interesowała działalność gospodarcza zakładów, ceny produktów rolnych. Notatki te przekazywał przełożonemu.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny sprawy, Sąd Okręgowy uznał, że w okresie studiów w Wyższej Szkole Oficerskiej MSWiA w Legionowie od dnia 16

stycznia 1985 r. do dnia 26 czerwca 1987 r. K. M. nie pełnił służby na rzecz państwa totalitarnego. W aktach odwołującego się brak jest opisów realizacji obowiązków, które można by zestawzić z metodami totalitarnymi, uderzającymi w podstawowe prawa i wolności obywateli. W tym czasie wnioskodawca studiował w trybie stacjonarnym, nie pełniąc czynnej służby w SB. Wspominany okres stanowił autentyczną przerwę w służbie w strukturach SB, wywołującą określone skutki praktyczne, w tym zwłaszcza niemożność przypisania odwołującemu się tego, że w tym czasie wykonywał czynności godzące w fundamentalne prawa i wolności innych osób. Za ten okres świadczenie emerytalne K. M. nie powinno być obniżone według reguł określonych w art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Natomiast analiza wyników postępowania dowodowego, w szczególności danych zawartych w aktach osobowych odwołującego się i jego zeznań pozwala na przypisanie wnioskodawcy wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa rozumianego jako świadome i dobrowolne uczestnictwo w służbach SB i wykonywanie zadań SB w wydziale VI. Powyższe przesądza zatem o konieczności uznania służby K. M. od dnia 27 czerwca 1987 r. do dnia 31 stycznia 1990 r. jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu powołanej ustawy i w konsekwencji zastosowania wskaźnika wysokości podstawy wymiaru emerytury za te lata na poziomie 0%, co w oczywisty sposób skutkuje koniecznością obniżenia spornego świadczenia.

Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 28 grudnia 2022 r. oddalił apelację Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie od orzeczenia Sądu pierwszej instancji.

Sąd drugiej instancji w pełni podzielił i przyjął za własne poczynione przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne i rozważania prawne zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Istotą niniejszego sporu było to, czy okres służby K. M. od dnia 16 stycznia 1985 r. do dnia 31 stycznia 1990 r., obejmujący niejako dwa etapy służby wnioskodawcy (jeden dotyczący nauki a drugi *stricte* obowiązków służbowych), zakwalifikowany przez Instytut Pamięci Narodowej jako okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, powinien zostać uwzględniony przy obliczaniu emerytury policyjnej odwołującego się z zastosowaniem wskaźnika podstawy wymiaru 0% za każdy rok takiej służby, a

następnie implikować obniżenie świadczenia do kwoty przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Poza sporem jest, że wyłączając sporny okres, wnioskodawca legitymował się w sumie wysługą emerytalną w rozmiarze 23 lat, 4 miesięcy i 27 dni, obejmującą 1 rok, 7 miesięcy i 26 dni okresów składkowych przed służbą; 1 rok, 11 miesięcy i 12 dni okresu zasadniczej służby wojskowej oraz 21 lat, 5 miesięcy i 15 dni służby w Policji.

K. M. przypisano służbę na rzecz totalitarnego państwa obejmującą okres od dnia 16 stycznia 1985 r. do dnia 26 czerwca 1987 r. w Wyższej Szkole Oficerskiej MSWiA w Legionowie zgodnie z art. 13b ust. 1 pkt 5 litera e *tiret* 7 ustawy zaopatrzeniowej oraz okres od dnia 27 czerwca 1987 r. do dnia 31 stycznia 1990 r., na który przypada służba w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w S., kiedy to został przeniesiony służbowo do dyspozycji szefa WUSW w S. a następnie do Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Ł., gdzie pełnił służbę jako inspektor grupy VI, IV, ponownie VI, zaś ostatecznie inspektor sekcji SB, a więc służba, o jakiej mowa w art. 13b ust. 5 litera c *tiret* 5 i 7 ustawy zaopatrzeniowej.

Kierując się wskazaniemi uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), Sąd Apelacyjny dokonał oceny służby wnioskodawcy pod kątem tego, czy spełnia ona rzeczywiście kryteria służby na rzecz totalitarnego państwa i uznał, że okres służby K. M. po ukończeniu Wyższej Szkoły Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych im. Feliksa Dzierżyńskiego w Legionowie, kiedy odwołujący się pozostawał w dyspozycji Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych i Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych, był okresem służby na rzecz totalitarnego państwa, natomiast okres studiów w tejże szkole nie spełniał kryteriów takiej służby.

W rozpoznawanej sprawie brak jest podstaw do uznania, że służba wnioskodawcy w okresie od dnia 16 stycznia 1985 r. do dnia 26 czerwca 1987 r. w Wyższej Szkole Oficerskiej MSWiA w Legionowie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. W okresie poprzedzającym podjęcie studiów w tejże szkole odwołujący się, po rozpoczęciu służby w milicji, podnosił swoje kwalifikacje zawodowe. Początkowo był słuchaczem szkoły podoficerskiej w Słupsku a następnie Wyższej Szkoły Oficerskiej w Szczytnie. Kontynuowanie przez wnioskodawcę nauki w Wyższej Szkole Oficerskiej MSWiA w Legionowie wynikało z jego uwarunkowań rodzinnych i

osobistych - szkoła w Legionowie znajdowała się bliżej jego miejsca zamieszkania i łatwiejszy był dojazd do domu w dniach wolnych od nauki, co zadecydowało, że wnioskodawca przeniósł się ze szkoły w Szczytnie do Legionowa, aby uzyskać stopień oficerski. Podjęcie nauki w Wyższej Szkole Oficerskiej MSWiA w Legionowie nie było poprzedzone służbą w strukturach Służby Bezpieczeństwa i nie było motywowane zdobyciem kwalifikacji do podjęcia tej służby, ale uzyskaniem wyższych kompetencji i stopnia do pracy w służbach kryminalnych, w których odwołujący się wcześniej wykonywał zadania. Ostatecznie studia w Wyższej Szkole Oficerskiej MSWiA zostały wykorzystane do pracy w Policji. Nie należy bowiem zapominać, że po 1990 r. wnioskodawca służył w organach Policji przez okres niemal 17 lat. Rację ma zatem Sąd pierwszej instancji, że dostarczony materiał dowodowy z tego okresu służby nie upoważnia do przyjęcia, iż w trakcie nauki w Wyższej Szkole Oficerskiej MSWiA w Legionowie K. M. podejmował czynności związane z działalnością operacyjną bądź inną, godzącą w fundamentalne prawa i wolności innych osób, którą można rozpatrywać w kategoriach służby na rzecz totalitarnego państwa. Dlatego nie ma podstaw, aby za ten okres obniżyć świadczenie emerytalne wnioskodawcy według reguł określonych w art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że K. M. ubiegał się o prawo do emerytury w związku ze służbą wykonywaną przez okres ponad 25 lat, w tym przez ponad 16 lat w wolnej Polsce. Prawo do emerytury odwołującego się ustalono od dnia 10 października 2006 r. Emerytura z tytułu wysługi lat wyniosła 75% podstawy wymiaru. Po obniżeniu świadczenia w związku z wejściem w życie ustawy deubekizacyjnej z 2009 r. emerytura wnioskodawcy z tytułu wysługi lat wyniosła 68,50% podstawy wymiaru. Na dzień 1 marca 2017 r. wysokość świadczenia po waloryzacji opiewała na kwotę 4.986 zł.

K. M. został pozytywnie zweryfikowany i na podstawie posiadanych w 1990 r. dokumentów uznano, że spełnia on kwalifikacje moralne do podjęcia służby w Policji. Od dnia 1 lutego 1990 r. został przyjęty do służby w Policji w Ł. i w okresie do dnia 31 lipca 1996 r. pracował jako inspektor Wydziału Kryminalnego KRP w Ł.. Następnie od dnia 1 sierpnia 1996 r. awansował i pełnił służbę jako kierownik Sekcji I Wydziału Kryminalnego KRP w Ł., a od dnia 1 czerwca 1998 r. jako dyżurny w Zespole Dyżurnych Wydziału Prewencji KRP w Ł., zaś od dnia 1 stycznia 2000 r. do końca

służby jako komendant Komisariatu Policji w S.. Z tym okresem służby w Policji wiąże się pogarszający stan zdrowia wnioskodawcy prowadzący do ustalenia inwalidztwa związanego ze służbą w Policji.

W świetle podstawowej regulacji dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej wnioskodawca uzyskał możliwość przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru. Świadczenia tego nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu zwykłej służby. Sąd drugiej instancji zauważył, że mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do uwzględnienia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1,3 lub 2,6. Wskazane w art. 12 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przywileje emerytalne funkcjonariusza Policji są ściśle związane z pełnieniem tej służby. Regulacje ustawowe dotyczące przesłanek nabycia prawa do świadczenia emerytalnego mają charakter gwarancyjny i majątkowy. Funkcjonariusz, który podejmuje się pełnienia odpowiedzialnej służby, ma prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek będzie miał po zwolnieniu ze służby prawo do godziwego świadczenia odpowiadającego warunkom pełnienia służby. Przyznanie określonego przywileju pozostaje bowiem w korelacji z nałożonym uprzednio szczególnym obowiązkiem. Uprawnienie emerytalne jest zarazem istotnym uprawnieniem majątkowym i jak na to wskazuje sam tytuł ustawy, jest zaopatrzeniem funkcjonariusza po zwolnieniu ze służby, obliczonym według korzystnych zasad wynikających z ustawy, a związanym z doniosłością zadań pełnionych przez niego w czasie służby.

Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska organu emerytalnego, że Sąd pierwszej instancji dopuścił się naruszenia przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Prawdłowo, w okolicznościach niniejszej sprawy, pominął bowiem jego treść przy ustalaniu wysokości emerytury K. M., stosując właściwą wykładnię uwzględniającą nie tylko literalne brzmienie przepisu, ale również racje celowościowe zakotwiczone w regułach konstytucyjnych.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego

w Lublinie, zaskarżając orzeczenie w całości i opierając skargę na podstawach naruszenia prawa materialnego: 1) art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy Sąd drugiej instancji nie zakwestionował, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz formacji wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz uznał za zasadne przyjęcie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru 0,0% do okresu od dnia 27 czerwca 1987 r. do dnia 31 stycznia 1990 r. i zastosowanie do wyliczenia świadczenia art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej odnośnie do tego okresu; 2) art. 12 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich błędne zastosowanie i uznanie, że posiadanie przez ubezpieczonego co najmniej 15-letniego stażu służby realizowanej w Policji stanowi przesłankę dla niestosowania regulacji art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy brak jest podstawy prawnej dla aprobaty takiego stanowiska, gdyż takie okoliczności nie wyłączają konieczności ponownego ustalenia wysokości świadczenia przez organ emerytalny na zasadach sprecyzowanych w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, a art. 15c stanowi *lex specialis* w stosunku do przywołanych przez Sąd Apelacyjny regulacji.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, skarżący wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonym zakresie i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie i oddalenie odwołania od decyzji z dnia 29 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej w część, w jakiej zastosowano do wyliczenia wysokości świadczenia przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, a także o zasądzenie od ubezpieczonego na rzecz skarżącego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych; alternatywnie wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi lub innemu Sądowi równorzędnemu i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego. Ponadto strona skarżąca wniosła o zasądzenie od odwołującego się kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołujący się wniósł o oddalenie skargi oraz o zasądzenie od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na rzecz wnioskodawcy zwrotu kosztów

zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących podobnej problematyki prawnej (także zbliżonych stanów faktycznych) wypracowano następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w ustawie zaopatrzeniowej mechanizmów korygujących wysokość emerytur.

W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) - w rozwinięciu powołanej uchwały składu siedmiu sędziów - uznano, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz powinno być ocenione w oparciu o wszystkie okoliczności sprawy, w tym także w odniesieniu do indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 tej ustawy jest spełnione już tylko z racji formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego

w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury (renty) 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 danego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. Informacja o przebiegu służby jest wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) Sąd Najwyższy dopuścił możliwość stosowania przez sądy rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w przypadku bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, co ma miejsce w odniesieniu do przepisów ustawy zaopatrzeniowej, a dotyczy w szczególności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tej ustawy (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118).

Właśnie w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, zostały zawarte (podzielane przez skład orzekający) podstawowe zasady wykładni i zastosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej mających znaczenie w rozpoznawanej sprawie. W wyroku tym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich "zeruje" kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że "wyzerowanie lat służby" (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej)

jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Sąd Najwyższy wyjaśnił, 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 i w niewielkim stopniu dotyka osób, które tylko kilka lat służyły w PRL. 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy efektywnie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej, wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Warto przypomnieć, że analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 i z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania jego niezgodności 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.

Z kolei co do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy uznał, 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), gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP; b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP; d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Ponadto, skoro już w dniu 4 czerwca 1989 r. odbyły się częściowo wolne wybory a od dnia 24 sierpnia 1989 r. premierem został T. M. (jego rząd został zaprzysiężony w dniu 12 września 1989 r.), to trudno mówić o realizowaniu w tym okresie służby "na rzecz totalitarnego państwa". 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 (zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400 oraz z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

Akceptując odmowę zastosowania w rozpoznawanej sprawie przepisu art. 15c ust. 3 jako wyrażającego normę sprzeczną z Konstytucją RP, w szczególności przyjmując sankcję o charakterze nieproporcjonalnym, należy także zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, wymienione w art. 13 tej ustawy. Oznacza to, że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru odwołujący się nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego w demokratycznym państwie prawa. Niewątpliwie za przywilej należy uznać regulację polegającą na tym, że emerytura funkcjonariusza wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Celem ustawy 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) było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0% podstawy wymiaru, co jest zgodne z celem ustawy wyrażającym się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Jak trafnie zwrócił uwagę Sąd *meriti*, mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do obliczenia wysokości emerytury według wskaźnika podstawy wymiaru 1,3% lub 2,6% za okresy niebędące służbą na rzecz totalitarnego państwa. Jest to dodatkowy argument za tym, że przepis ten narusza standardy konstytucyjne. Ten aspekt uwypuklił także Sąd Najwyższy w wyroku II USKP 120/22, podkreślając, że 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.

Nie da się nie dostrzec, a co zauważył Sąd Najwyższy w wyroku II USKP 120/22, że zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy „równanie w dół” ma charakter „ślepy”. Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do dnia 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po tej dacie. Artykuł 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej ma więc właściwości represyjne. Sprawia to, że ukształtowany tym przepisem mechanizm jest całkowicie 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.

Wypada podzielić konkluzję zawartą w powołanym wyroku Sądu Najwyższego, że w demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy

(odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego „rozliczenia historyczne”.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy uznał skargę kasacyjną za niezasadną i na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto zgodnie z art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[a.ł.]