



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jarosław Sobutka (przewodniczący)

SSN Robert Stefanicki (sprawozdawca)

SSN Renata Żywicka

w sprawie z odwołania M. K.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 10 stycznia 2024 r.,
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 28 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 478/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Szczecinie do ponownego rozpoznania oraz
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania sądowego.**

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
i Administracji w Warszawie decyzją z 26 lipca 2017 r., ponownie ustalił wysokość

nałej M. K. emerytury, stwierdzając, że od dnia 1 października 2017 r. miesięczna wysokość tego świadczenia wraz z przysługującymi wzrostami i dodatkami wynosi 2.069,02 zł, a po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i zaliczki na podatek dochodowy - 1.716,81 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 10.483,85 zł. Do ustalenia wysokości emerytury przyjęto wysługę emerytalną z tytułu służby w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w wymiarze 14 lat 7 miesięcy i 2 dni, służby w Urzędzie Ochrony Państwa w wymiarze 11 lat, 10 miesięcy i 28 dni i okresy nieskładkowe przed służbą w łącznym wymiarze 4 lat. Okres służby od 1 września 1988 r. do 31 lipca 1990 r. (tj. rok i 11 miesięcy) uznano za okres określony w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Emerytura wyniosła 75% podstawy wymiaru, co stanowiło kwotę 7.862,89 zł i przekraczało wysokość przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, toteż wysokość emerytury ograniczono do kwoty 2.069,02 zł.

Ubezpieczony zaskarżył przedmiotową decyzję w całości, wnosząc o jej zmianę i przyznanie świadczenia emerytalnego w dotychczasowej wysokości, tj. w kwocie 7862,89 złotych brutto oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych. W odpowiedzi na to odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie oraz o zasądzenie od ubezpieczonego na rzecz organu rentowego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Ubezpieczony wystąpił z wnioskiem do Ministra właściwego do spraw wewnętrznych w trybie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej, o wyłączenie stosowania wobec niego art. 15c tejże ustawy. Jednocześnie, w piśmie z 16 sierpnia 2018 r. ubezpieczony ocenił, że organ rentowy, choć był do tego zobowiązany – nie odniósł się merytorycznie do jego zarzutów. Pismem z 17 sierpnia 2018 r., Instytut Pamięci Narodowej poinformował, że w jego zasobie archiwalnym nie ma dokumentów, które by wskazywały na czynną współpracę M. K. bez wiedzy i zgody przełożonych, z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności. Pismem z 4 sierpnia 2021 r. organ emerytalny podtrzymał dotychczasowe stanowisko, podkreślając, że nie zgadza się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Sąd Najwyższy w uchwale o sygn. akt III UZP 1/20, a z uwagi na treść obowiązujących przepisów prawa oraz brzmienie informacji o przebiegu służby organ emerytalny był zobowiązany do wydania zaskarżonej decyzji.

Sąd Okręgowy w K. IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 14 września 2021 r. zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił M.K. prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r. oraz zasądził od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Sąd ten ustalił m.in., że M. K. urodził się [...] r., w dniu 1 września 1988 r. został przyjęty do Służby Bezpieczeństwa na stanowisku młodszego inspektora. Zatrudniony został w II Wydziale Służby Bezpieczeństwa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w K.. Dnia 20 września 1989 r. mianowany został starszym szeregowym Milicji Obywatelskiej. Od 1 września 1989 r. był słuchaczem Stacjonarnego Studium Oficerskiego Wydziału Bezpieczeństwa Państwa Akademii Spraw Wewnętrznych w Legionowie, które ukończył 12 maja 1990 r. W trakcie studiowania był trzykrotnie wyróżniany przez dowódcę batalionu. W dniu 10 maja 1990 r. mianowany został na stopień podporucznika Milicji Obywatelskiej, a z dniem 31 lipca 1990 r. został zwolniony ze służby z mocy prawa. Służbę w Urzędzie Ochrony Państwa pełnił od 1 sierpnia 1990 r., kolejno na stanowiskach: 1 sierpnia 1990 r. - 30 listopada 1991 r. - młodszego inspektora Wydziału Zamiejscowego w K. Delegatury Urzędu Ochrony Państwa w S.; 1 grudnia 1991 r. - 15 sierpnia 1994 r. - inspektora Wydziału Zamiejscowego w K. Delegatury Urzędu Ochrony Państwa w S.; 16 sierpnia 1994 r. – 31 marca 1998 r. – starszego inspektora Wydziału Zamiejscowego w K. Delegatury Urzędu Ochrony Państwa w S.; 16 stycznia 1997 r. – 15 kwietnia 1997 r. – p.o. zastępcy naczelnika Wydziału Zamiejscowego w K. Delegatury Urzędu Ochrony Państwa w S.; 1 czerwca 1997 r. - 31 stycznia 1999 r. - zastępcy naczelnika Wydziału Zamiejscowego w K. Delegatury Urzędu Ochrony Państwa w S.; w okresie 1 września 1998 r. - 31 stycznia 1999 r. - p.o. naczelnika Wydziału Zamiejscowego w K. Delegatury Urzędu Ochrony Państwa w S.; 1 lutego 1999 r. - 28 czerwca 2002 r. - naczelnika Wydziału Zamiejscowego w K. Delegatury Urzędu Ochrony Państwa w S.. Z dniem 29 czerwca 2002 r. ubezpieczony rozpoczął pracę w Wydziale Zamiejscowym w K. Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w S.. Zatrudniony był na stanowiskach: 29 czerwca 2002 r. - 14 stycznia 2007 r. - naczelnika Wydziału; 15 stycznia 2007 r. - 30 kwietnia 2007 r. - głównego specjalisty Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w S. na

stanowisku naczelnika; 1 czerwca 2007 r. - 31 sierpnia 2007 r. - główny specjalista; 1 września 2007 r. - 31 marca 2008 r. - eksperta Wydziału Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w S.; 1 kwietnia 2008 r. - 31 stycznia 2017 r. - naczelnika Wydziału Zamiejscowego w K. Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w S..

W badanym okresie uzyskiwał kolejne stopnie w Urzędzie Ochrony Państwa: 1990 r. - podporucznika; 1993 r. - porucznika; 1997 r. - kapitana; 2001 r. - majora; 2005 r. - podpułkownika Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. M. K. w okresie służby uzyskiwał opinie od bardzo dobrej oceny do wyróżniającej. Kilukrotnie został wyróżniony nagrodami pieniężnymi, urlopem wypoczynkowym oraz listami pochwalnymi. W 2002 r. odznaczony został Srebrnym Krzyżem Zasługi, a w 2010 r. Medalem Srebrnym „Za długoletnią Służbę”. Podczas służby w Urzędzie Ochrony Państwa oraz w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w latach 1990-2002 wykonywał czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze, a także interwencje w celu ochrony osób, mienia lub przywrócenia porządku publicznego w sytuacjach i miejscach, w których istniało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia. Za ten okres podwyższono mu o 0,5% podstawę wymiaru emerytury za każdy rok służby. Od 1 września 1988 r. był funkcjonariuszem służby przygotowawczej. Jego praca polegała wówczas na wykonywaniu czynności pomocniczych, zapoznawaniu się ze specyfiką pracy oraz dokumentacją i przepisami. Po pierwszym roku służby został skierowany przez przełożonych na Akademię Spraw Wewnętrznych. Od września 1989 r. do maja 1990 r. był słuchaczem Oficerskiego Studium Poddyplomowego na Wydziale Bezpieczeństwa Państwa Akademii Spraw Wewnętrznych. Wydział kontrwywiadu, w którym wówczas był zatrudniony, nie działał przeciwko opozycji demokratycznej. Zajmował się zwalczaniem zbrodni szpiegostwa na rzecz wywiadu obcych państw. W tym czasie brał udział w rozpracowaniu szpiega, który został skazany w 1993 r. za szpiegostwo na rzecz niemieckiego wywiadu. W czasie pełnienia tej służby nie podejmował żadnych czynności, które uderzałyby w podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Składając raport o przejściu na emeryturę, nie miał świadomości, że emerytura zostanie mu obniżona.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że zgodnie z wyrażanym w orzecznictwie poglądem orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie.

Przepisy wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. budzą szereg wątpliwości Sądu Okręgowego co do ich zgodności z Konstytucją i z zasadami: godności jednostki, rządów prawa, równości, proporcjonalności oraz sądowego wymiaru sprawiedliwości.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, to właśnie charakter i przebieg służby ubezpieczonego, przy prawidłowej wykładni prawa materialnego, prowadzi do stwierdzenia, że zaskarżona decyzja jest błędna, co skutkować musi jej zmianą. Sąd Okręgowy podniósł – powołując w tym przedmiocie orzecznictwo Sądu Najwyższego – że nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów, jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów. Sąd pierwszej instancji podkreślił, iż nie wystarczy samo jej pełnienie w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ale służba ta musi mieć cechy „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Inna wykładnia cytowanego przepisu miałaby charakter niekonstytucyjny i naruszałaby m.in. art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie godności człowieka poprzez stygmatyzowanie emerytów policyjnych i ich dyskredytację prawną i moralną. Sąd Okręgowy zaznaczył, że nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, bowiem zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym.

W ocenie Sądu zwrot „na rzecz” totalitarnego państwa jest terminem kierunkowym, pozwalającym oceniać zjawisko z perspektywy korzyści adresata działania. W badanych okolicznościach chodziło o interes państwa totalitarnego. Sąd pierwszej instancji zaznaczył, że często pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze

podejmowali służbę dla wolnej Polski, która niczym nie różniła się od służby funkcjonariusza rozpoczynających służbę w „granicznej dacie” transformacji ustrojowej. Sąd ten zwrócił uwagę na to, że okres jego służby przypadający na koniec lat osiemdziesiątych, przez pryzmat studiowania w Akademii Spraw Wewnętrznych w Legionowie od 1 września 1989 r. do maja 1990 r. jeszcze bardziej skraca okres rzeczywistej służby. Istotne jest to, że był to okres schyłkowy reżimu komunistycznego. Po likwidacji Służby Bezpieczeństwa przeszedł pozytywną weryfikację i rozpoczął służbę w Urzędzie Ochrony Państwa, następnie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W czasie pracy zaliczonej do służby na rzecz totalitarnego państwa ubezpieczony był osobą bardzo młodą, przyuczającą się do realizacji przyszłych działań. Nie wykonywał samodzielnie pracy, nie podejmował decyzji, pozostawał do dyspozycji przełożonych, wykonując polecenia. Sąd pierwszej instancji przy ocenie sytuacji faktycznej i prawnej wnioskodawcy miał na względzie przebieg jego służby, uznając, że ubezpieczony nie prowadził aktywności zmierzających do naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

W ocenie Sądu Okręgowego ujawniony w toku postępowania sądowego materiał dowodowy nie pozwolił w żaden sposób na ustalenie, że odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu, jakim nadał temu pojęciu sens Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r.

Jak już podniesiono, Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 14 września 2021 r. zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił M. K. prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r. oraz zasądził od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Na skutek apelacji organu rentowego od niniejszego wyroku Sądu Okręgowego, Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 28 lutego 2022 r. zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie oraz zasądził na rzecz organu rentowego 420 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje. Sąd odwoławczy zważył, że apelacja organu rentowego podlegała uwzględnieniu, choć tylko częściowo można podzielić podniesione w niej zarzuty. Uznał bowiem, że Sąd pierwszej instancji dokonał nieprawidłowej oceny materiału dowodowego i oparł się na wybiórczo dokonywanej

wykładni mających tu zastosowanie przepisów. Sąd Apelacyjny podziela natomiast stanowisko Sądu pierwszej instancji, że ocena zgodności z Konstytucją RP danej normy to materia, która należy do wyłącznej właściwości Trybunału Konstytucyjnego i sąd nie może ani wkraczać, ani go zastępować pod pozorem bezpośredniego jej stosowania. Takie stosowanie Konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych. Sąd Okręgowy, choć przyznał, że ocena konstytucyjności konkretnych przepisów należy do wyłącznych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, to – zdaniem Sądu drugiej instancji – niezasadnie uznał, że może na potrzeby niniejszej sprawy ustalić niekonstytucyjność przepisu, którego nie zamierza zastosować w sprawie. Jednocześnie jednak podejmuje ustalenia w oparciu o zakwestionowane normy art. 13b i 15c ustawy zaopatrzeniowej w znowelizowanym brzmieniu wielokrotnie podkreślając, że postawa ubezpieczonego w toku jego służby w Służbie Bezpieczeństwa nie wypełniała definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego ta niekonsekwencja sama w sobie podważa zasadność wydanego orzeczenia, bowiem budzi poważne wątpliwości w zakresie podstawy prawnej wyroku. Sąd odwoławczy przyjął za własne ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy i przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku z wyjątkiem ustaleń, że ubezpieczony w okresie służby w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w K. i studiów w Akademii Spraw Wewnętrznych – Wydziale Bezpieczeństwa Państwa w Legionowie nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa, a jego działania nie były wymierzone w prawa człowieka, opozycję demokratyczną czy inne podmioty i wartości. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie znajdują uzasadnienia twierdzenia Sądu Okręgowego o nieracjonalności niszczenia akt młodego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, który dopiero zaczynał swoją służbę, a istotne są nie tyle akta osobowe, z których nie wynikał udział funkcjonariusza w konkretnych działaniach resortu, ale akta konkretnych postępowań, zwerbowanych tajnych współpracowników – M. K. miał ich 4 – zwłaszcza osób, których działania Służby Bezpieczeństwa dotyczyły.

Sąd drugiej instancji nie udzielił poparcia twierdzeniu Sądu Okręgowego, które było zbieżne ze stanowiskiem ubezpieczonego, że pion kontrwywiadowczy nie podejmował działań uderzających w wolności i prawa człowieka, możliwości

organizowania się w różne związki czy szerzej ujmując w funkcjonowanie opozycji demokratycznej. Pion II Służby Bezpieczeństwa (kontrwywiadowczy) należał do najważniejszych w tym organie. Zajmował się przeciwdziałaniem pracy wywiadowczej prowadzonej przez przedstawicieli placówek dyplomatycznych z krajów kapitalistycznych i zagranicznych ośrodków wywiadowczych. Z kolei okres studiów w Akademii Spraw Wewnętrznych nie był ukierunkowany jedynie na poszerzeniu umiejętności niezwiązanych z zadaniami Służby Bezpieczeństwa. Od kiedy w 1972 r. utworzono wyższe przyzakładowe szkolnictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Akademię Spraw Wewnętrznych, Wyższą Szkołę Oficerską w Legionowie oraz Wyższą Szkołę Oficerską w Szczycinie), wskazane było, aby młodzi funkcjonariusze chcący awansować do stopnia oficerskiego, mieli wyższe wykształcenie. Na lata 1975-1990 przypadają działania ukierunkowane na specjalistyczne szkolenia oficerów w wyższych szkołach resortowych. Jedynie Akademia Spraw Wewnętrznych posiadała uprawnienia do nadawania tytułu magistra i do niej kierowani byli funkcjonariusze przeznaczeni do objęcia kluczowych funkcji kierowniczych. Sąd Apelacyjny zgodził się z wyrażonym w piśmie Instytutu Pamięci Narodowej stanowiskiem, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych. Z tych też powodów ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny. Analizując pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, należy mieć na uwadze nie tylko zawartość akt osobowych funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, jego wyjaśnienia złożone na rozprawie, ale cały kontekst. Zdaniem Sądu Apelacyjnego Sąd Okręgowy pominął kontekst dotyczący stosunku ubezpieczonego do panującego w latach 1988-1990 ustroju, wynikający z treści dokumentów składanych przez niego oraz potwierdzony jego opiniami służbowymi, a także zaangażowanie w służbę.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 28 lutego 2022 r. wniósł ubezpieczony,

zaskarżając wyrok w całości, wniosek o rozpatrzenie przez Sąd Najwyższy opart o naruszenia przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

1. art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że za „służbę na rzecz totalitarnego państwa” uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, niezależnie od oceny prawnej działań byłych funkcjonariuszy-ubezpieczonych, podczas gdy prawidłowa interpretacja winna uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy, w tym także indywidualne czyny i ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka w okresach wskazanych w informacji Instytutu Pamięci Narodowej, i tym samym jego niewłaściwe zastosowanie w kontekście ustalonego stanu faktycznego;
2. art. 15c ust. 1 i ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego zastosowanie i obniżenie skarżącemu kasacyjnie świadczeń z tytułu emerytury policyjnej wobec nieuprawnionego uznania, iż pełnił on „służbę na rzecz państwa totalitarnego” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, ocenionego w świetle kryteriów wskazanych w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. o sygn. akt III UZP 1/20 wynika, że w okresie wskazanym przez Instytut Pamięci Narodowej w informacji nr [...] tj. od 1 września 1988 r. do 31 lipca 1990 r. skarżący nie podejmował działań na rzecz państwa totalitarnego, rozumianych jako zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, kościołów czy polegających na łamaniu praw i wolności obywatelskich;
3. art. 15c ust. 1 w zw. z ust. 3 w zw. z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej zwaną „Konstytucją RP” poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż zastosowany w art. 15c ust. 3 ustawy reduktor wysokości świadczenia w postaci granicznej kwoty przeciętnej miesięcznej emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń, ustalanej corocznie przez Prezesa GUS, dotyczy również świadczeń z tytułu emerytury policyjnej, dla których podstawą wyliczenia stanowiły okresy służby przed 1 sierpnia 1990 r., niepotraktowane, jako „służba na rzecz państwa totalitarnego”, jak również okresy służby po 1 sierpnia 1990 r., która to interpretacja nie uwzględnia fundamentalnych zasad wyrażonych w Konstytucji RP tj. poszanowania prawa własności, prawa

do zabezpieczenia społecznego, zasady zaufania obywateli do państwa, a także równości obywateli wobec prawa i zakazu dyskryminacji, faktycznie ingerując w świadczenia wypracowane „słusznie”, co doprowadziło do wadliwego ich zastosowania i nieuzasadnionego obniżenia skarżącemu kasacyjnie świadczenia z tytułu emerytury policyjnej za 27 lat jego „godziwej służby” na rzecz państwa demokratycznego pełnionej w Urzędzie Ochrony Państwa i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, do kwoty przeciętnego świadczenia emerytalnego w powszechnym systemie ubezpieczeń;

4. art. 178 § 1 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP poprzez ich błędną interpretację polegającą na przyjęciu, iż z faktu, że sędziowie w procesie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, podlegają Konstytucji i ustawom, co daje im uprawnienie oparcia rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie bezpośrednio na konkretnym przepisie Konstytucji RP, nie wynika powszechne uprawnienie do konstytucyjnej kontroli ustawodawstwa, w sytuacji, kiedy właśnie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP przyznaje sądom, w indywidualnych sprawach, w przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do konstytucyjności przepisów będących podstawą rozstrzygnięcia, możliwość orzekania bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji RP w szczególności, kiedy Trybunał Konstytucyjny nie wywiązuje się z nałożonych nań zadań, i nie rozstrzyga pytań prawnych w terminie gwarantującym obywatelom rozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie

oraz naruszenie przepisów postępowania w sposób, który miał istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), a mianowicie:

1. art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c. poprzez niewskazanie dowodów i faktów, na których Sąd się oparł, uznając, iż skarżący kasacyjnie pełnił „służbę na rzecz państwa totalitarnego” w okresie wskazanym w informacji Instytutu Pamięci Narodowej, co powinien był uczynić zwłaszcza, w sytuacji zmiany wyroku Sądu pierwszej instancji, a w szczególności przez nie podanie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przyczyn odmowy mocy dowodowej faktom wynikającym z zeznań skarżącego w sytuacji, kiedy nie pozostawały one w logicznej sprzeczności z

dokumentami znajdującymi się w aktach Instytutu Pamięci Narodowej oraz bez wskazania z jakich przyczyn, przy ustaleniu stanu faktycznego sprawy pominął fakt pozytywnej jego weryfikacji, co potwierdziło kontynuowanie przez niego służby w Urzędzie Ochrony Państwa/Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego po 1 sierpnia 1990 r., co oznacza, iż faktycznie Sąd drugiej instancji orzekł z pominięciem istotnej części materiału dowodowego;

2. art. 385 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie, mimo że apelacja pozwanego jest w całości bezzasadna.

Strona skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie apelacji pozwanego w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania za drugą instancję, a także kosztów postępowania kasacyjnego, ewentualnie, o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Szczecinie, pozostawiając temu sądowy rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego oraz rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej wskazano na istniejącą potrzebę wykładni art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej budzącego poważne wątpliwości, sprowadzające się do wyjaśnienia: czy świadczenie emerytalne osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., i której emerytura za ten okres została obniżona do 0% podstawy wymiaru, a która posiada inne okresy służby niezakwalifikowane z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i dodatkowo kontynuowała służbę po 1 sierpnia 1990 r., winno zostać dodatkowo obniżone do miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w oparciu o art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, czy też okresy tzw. „godnej służby” tj. w jednostkach niewymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, winny zostać uwzględnione po 2,6% podstawy wymiaru, a jedynie okresy służby uznane za „służbę na rzecz państwa totalitarnego”, o której mowa w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przeliczone, na potrzeby ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego, po 0% podstawy wymiaru, powodujące również rozbieżności w orzecznictwie, czego

przykładem są orzeczenia sądów apelacyjnych wydziałów pracy i ubezpieczeń społecznych np. Sądu Apelacyjnego w Warszawie w sprawach: sygn. akt: III AUa 53/21 z dnia 9 marca 2022 r., III AUa 1474/21, III AUa 1002/21 z dnia 18 lutego 2022 r., Sądu Apelacyjnego w Szczecinie w rozpatrywanej sprawie III AUa 478/21 z dnia 28 lutego 2022 r., Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu sygn. akt III AUa 888/21 z dnia 9 grudnia 2021 r., czy Sądu Apelacyjnego w Lublinie w sprawie sygn. akt III AUa 596/21 z dnia 10 marca 2022 r.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ emerytalny wniósł o wydanie przez Sąd Najwyższy postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej ubezpieczonego do rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie, a w obu przypadkach o zasądzenie od ubezpieczonego na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym w podwójnej wysokości stawki minimalnej (z uwagi na § 15 ust. 1 pkt 1, 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych) według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargę kasacyjną należy uznać za zasadną jedynie w części, w jakiej do wyliczenia emerytury M. K. zastosowano ograniczenie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, a polegające na jej zmniejszeniu do miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych kolejnych 27 lat służby po pozytywnej weryfikacji w służbie Urzędzie Ochrony Państwa/Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego po 1 sierpnia 1990 roku i w tym zakresie, w jakim wymaga wskazania stanowczej podstawy faktycznej wraz z jej uzasadnieniem w sprawie Ubezpieczonego, przyjmując odmienne rozstrzygnięcie, niż sąd pierwszej instancji.

Skarżący kasacyjnie wskazuje na potrzebę wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie

sądów. Istnieje przede wszystkim potrzeba wykładni art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zważywszy na zróżnicowaną wykładnię prezentowaną przez Sądy Apelacyjne. Odnosząc się do zarzutu zawartego w punkcie II ppkt 1 lit. b skargi kasacyjnej, sądy sięgają, w tym Sąd w rozstrzyganej sprawie do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28), w której przedstawione zostało stanowisko, 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. Zasadniczy jednak problem dotyczy odległości czasowej zdarzeń, których przedmiotowa regulacja dotyczy i jej stosowanie. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 31 stycznia 2022 r. (III AUa 1135/20, <https://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/>) podniósł m.in., że oceniając zeznania miał na uwadze, że są one składane kilkadziesiąt lat po wydarzeniach, których dotyczą, zaś ich treść jest wynikiem bagatelizowania lub wręcz wypierania ocenianych obecnie negatywnie działań w formacjach Służby Bezpieczeństwa oraz dążeniem do osiągnięcia pozytywnego dla strony zeznającej wyniku procesu. W zestawieniu z faktami historycznymi dotyczącymi działalności Wydziału IV Służby Bezpieczeństwa oraz z dowodami w postaci dokumentów znajdujących się w aktach osobowych, gromadzonych na bieżąco. Mając na uwadze zasady logiki i doświadczenia życiowego, zeznania te uznać należało za niewiarygodne w przeważającej części. Z uwagi na bezpośrednie zainteresowanie wynikiem sporu oraz powszechną tendencję do wybiórczego przedstawiania faktów, marginalizowania swojej roli w strukturach Służby Bezpieczeństwa, a także z uwagi na upływ czasu mający wpływ na zatarcie w pamięci faktów i okoliczności związanych z zatrudnieniem w organach bezpieczeństwa państwa. W sytuacji braku czy niekompletności akt osobowych funkcjonariusza Sąd *meriti* staje przed dylematem, czy wobec trudności w wiarygodnym ustaleniu motywacji funkcjonariusza i przebiegu jego służby, w tym zajmowanych przez niego stanowisk i wykonywanych zadań, umożliwiających ocenę indywidualnych działań funkcjonariusza dopuszczalne jest oddalenie odwołania czy należy dokonać swojego rodzaju „ryczałtowego” rozstrzygnięcia. W uchwale z 16 września 2020 r. Sąd Najwyższy odrzucił to podejście, nakazując uwzględniać

także indywidualne czyny funkcjonariusza. Z drugiej strony, nawet szczątkowe dokumenty, z których wynikają motywy funkcjonariusza dotyczące podjęcia służby wybór jednostek czy komórek, w jakich służył, a także zajmowane stanowisko w hierarchii służbowej i charakter powiązanych z nimi zadań, przebieg kariery zawodowej mogą w świetle zasad logicznego rozumowania i doświadczenia życiowego umożliwić ustalenie stanu faktycznego wystarczającego do dokonania rozstrzygnięcia (D.E. Lach, Uwagi dotyczące wytycznych zawartych w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 donośnie do oceny kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, niepublikowane, s. 28).

W świetle powołanej uchwały za niedopuszczalne należy przyjąć uznanie, że sam charakter jednostek uzasadnia faktyczne domniemanie służby na rzecz totalitarnego państwa. Ta ostatnia nie musi być tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia tego państwa i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. Nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej nie wiąże się automatycznie z zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa jego funkcji i zadań. Aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych - zadań i funkcji tego państwa, co więcej zaangażowanie, które pozostaje w bezpośredniej opozycji do celów państwa totalitarnego, nie mieści się w desygnatach służby „na rzecz” takiego państwa o określonym profilu ustrojowym. W przypadku przyjęcia powyższego punktu widzenia należałoby uznać, że Sąd Apelacyjny nie pochylił się dostatecznie nad tymi kwestiami, a zwłaszcza nietrafnie podszedł do całościowego potraktowania okoliczności takiego jak badany w omawianej sprawie przypadku, czyli do kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określonego w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez ocenę na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

W ramach zarzutów skargi podniesiono naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c.

poprzez niewskazanie dowodów i faktów, na których Sąd się oparł, uznając, iż skarżący kasacyjnie pełnił „służbę na rzecz państwa totalitarnego” w okresie wskazanym w informacji Instytutu Pamięci Narodowej. Sąd Apelacyjny w Szczecinie zwrócił uwagę na to, że Sąd Okręgowy nie ustosunkował się do relacji ubezpieczonego do dokonującej się transformacji ustrojowej, co znajdowało odbicie w licznych dokumentach i opiniach służbowych. Zdaniem Sądu odwoławczego ubezpieczony na poparcie swojego stanowiska przedstawiał wyłącznie zeznania, które wyraźnie umniejszały jego zaangażowanie w istotniejszą działalność jego wydziału Wojewódzki urząd spraw wewnętrznych w K. i podkreślały wyłącznie okoliczności, które mogłyby ukazać ubezpieczonego w pozytywnym świetle. Zdaniem ubezpieczonego opinie te jako płynące z jedyne go źródła nie były wiarygodne, czego konsekwencją było naruszenie powołanego przepisu.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie poddał pod wątpliwość stanowisko Sądu Najwyższego prezentowane w uzasadnieniu powołanej już uchwały z 16 września 2020 r. odnośnie do tego jakoby pod koniec lat osiemdziesiątych, doszło do złagodzenia reżimu komunistycznego, co winno być również okolicznością uwzględnianą przy ocenie przebiegu służby funkcjonariuszy przypadającej przed 1 sierpnia 1990 r. Tymczasem w powołanej uchwale Sąd Najwyższy przypominał, że apelacja pełna wyraża się tym, że Sąd drugiej instancji rozpatruje sprawę ponownie, prowadzone postępowanie stanowi kontynuację rozprawy prowadzonej przez Sąd pierwszej instancji, a zasadniczym celem postępowania jest naprawienie wszystkich błędów popełnionych przez Sąd pierwszej instancji, jak i przez strony.

Sąd Okręgowy odmówił zastosowania obowiązującej normy prawa, tj. art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z powodu niezgodności z Konstytucją RP. Podstawą takiej odmowy w okolicznościach sprawy nie może być zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji określana w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. Bezpośredniość jej stosowania nie oznacza bowiem kompetencji do kontroli konstytucyjności. Konstytucja jest ustawą zasadniczą, a jej dyrektywy doznają konkretyzacji w ustawodawstwie zwykłym i dopiero te ostatnie normy prawa stanowionego są podstawą rozstrzygania sporów sądowych. Wyrażona w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada powinna być rozumiana jako obowiązek Sądu orzekania w zgodzie z

priorytetami ustanowionymi w Konstytucji. W razie zastrzeżeń co do zgodności ustaw zwykłych z Konstytucją, specjalny tryb przewidziany w art. 188 Konstytucji pozwala na wyeliminowanie z obrotu prawnego norm prawnych niekonstytucyjnych, przy czym wskazany przepis wyraża zastrzeżenie orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Okręgowy choć przyznał, że ocena konstytucyjności konkretnych przepisów należy do wyłącznej kompetencji Trybunału, to jednak niezasadnie uznał, że może na potrzeby niniejszej sprawy ustalić niekonstytucyjność w zasadzie całej nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 2016 roku. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w żadnym przypadku podstawą „odmowy zastosowania” przez Sąd przepisów ustawowych nie może być zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP. Istota regulacji wynikająca z art. 8 ust. 2 Konstytucji polega na tym, że sąd może oprzeć swoje rozstrzygnięcie bezpośrednio na konkretnym przepisie Konstytucji, który będzie stanowił podstawę prawną rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 sierpnia 2019 r., I OSK 2707/17, LEX 2740596). Odnosząc się do wyroku Sądu pierwszej instancji, Sąd Apelacyjny podkreślił, że sam charakter regulacji pomniejszający świadczenie ubezpieczonego pozwala na zmianę wydanych na ich podstawie decyzji bez względu na pominięte dane wynikające z dowodów Instytutu Pamięci Narodowej. Sąd odwoławczy stwierdził, że dane te wraz z dostępnymi informacjami o charakterze działań jednostek, w których ubezpieczony służył w PRL „przekonują o wypełnieniu przez M. K. przesłanek art. 13b i 15c ustawy zaopatrzeniowej”. Mamy tu do czynienia z podejściem formalistycznym do wykładni mających tu zastosowanie rozwiązań. O prawie nie stanowi tylko jego litera, ale wartości, jakie się pod nią kryją. Względy słuszności powinny być kierunkowskazem w procesie odczytywania mających tu zastosowanie przepisów.

Odnosząc się do uzasadnienia pkt II.2.a, iż Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie przedstawił dowodów i faktów, które wskazywałyby na pełnienie przez M. K., w okresie od 1 września 1988 r. do 31 lipca 1990 r., służby na rzecz totalitarnego państwa, należy wskazać na bogate orzecznictwo sądowe w tej materii (wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 22 marca 2022 r., III AUa 974/21, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 31 stycznia 2022 r., III AUa 1135/20, <https://orzeczenia.ms.gov.pl/>). W ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd Okręgowy zupełnie

niewłaściwą wagę przypisał swoim ustaleniom co do okresu i okoliczności, w jakich M. K. awansował na kolejne stanowiska w strukturach Milicji Obywatelskiej, w tym zajmując kierownicze stanowiska, a wręcz je zignorował, opierając się na zupełnie niewiarygodnych i budzących wątpliwości zeznaniach odwołującego się. Sąd Apelacyjny stwierdził, że czynna służba w Wydziale tzw. obserwacji zewnętrznej w G. nie pozwala uznać, że nie była w rzeczywistości czynną służbą na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Jak wskazał trafnie Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 16 września 2020 r., sam akt weryfikacyjny w 1990 r. nie może być elementem rozstrzygającym w danej sprawie. Strona skarżąca kasacyjnie zajmuje konsekwentne stanowisko w kwestii oceny zgodności regulacji normatywnej z Konstytucją i związania nią jej adresatów. Ocena zgodności z ustawą zasadniczą danej normy to materia, która należy do wyłącznej właściwości Trybunału Konstytucyjnego i sąd nie może ani w nią wkraczać, ani zastępować Trybunału Konstytucyjnego, pod pozorem bezpośredniego stosowania konstytucji. Jak wskazał w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, bezpośrednie stosowanie konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych. Trybunał Konstytucyjny we wskazanym powyżej postanowieniu podkreślił również, że na tle art. 193 Konstytucji RP każdy sąd może oczywiście rozważać kwestię zgodności unormowania ustawowego z postanowieniami konstytucyjnymi (lub prawnomiędzynarodowymi) i – w razie pojawienia się wątpliwości – kierować odpowiednie pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

Sądy i inne organy stosowania prawa nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego stosowania. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją RP może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a sędziego wiąże ustawa (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Zarazem zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. może być dokonane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służby reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z

art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej)). W związku z powyższym nie można zaaprobować stanowiska, że kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej jest spełnione już w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim formacji. Organ emerytalny przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów, ustalonego przebiegu służby, jak i kwalifikacji prawnej tych faktów. Natomiast do wyłącznej kognicji sądu należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów.

Także w uzasadnieniu powołanej uchwały z 16 września 2020 r. Sąd Najwyższy podkreślił, że nie można przy interpretacji pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego” kierować się jedynie bezrefleksyjną wykładnią językową art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, albowiem zakodowane w nim kryterium należy traktować jako wyjściowe, przybierające postać domniemania faktycznego możliwego do obalenia w toku procesu cywilnego. Informacja o przebiegu służby jest wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane kontrdowody. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie, że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego.

W wyroku z 16 marca 2023 r. (II USKP 120/22, LEX nr 3506736) Sąd Najwyższy podniósł, że prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych 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 ustrojowymi zapoczątkowanymi w 1989 roku. To rozwiązanie nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP, jak przyjął Sąd Najwyższy w powyższym wyroku. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma jakiegokolwiek 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. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna – w niewielkim stopniu dotyka takie osoby jak odwołujący się, który krótko służył w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to wpisuje się w założenia ustawodawcze. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”, adekwatnie do ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. 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 zaopatrzeniowej (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał przedmiotową regulację za zgodną z Konstytucją RP (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15, 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 niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP.

Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjmuje, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm daleko idący oparty na obniżaniu wysokości świadczeń funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli demokratycznej Polsce. Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że zgodnie z art. 15 ustawy zaopatrzeniowej wysokość spornych świadczeń uzależniono od ilości lat aktywności zawodowej, w tym pełnienia służby. Według założeń ustawy nowelizującej wzorzec ten został zmodyfikowany w stosunku do „osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Sposób obliczenia emerytury z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej

nawiązuje metodologicznie do mechanizmu przyjętego w art. 15 ustawy (adresowanego dla funkcjonariuszy, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.), jednak podlega on istotnej zmianie przez rozwiązanie przyjęte w art. 15c ust. 3 ustawy. Limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków prowadzi do sytuacji, zgodnie z którą mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia. Relatywnie najbardziej pokrzywdzonymi są ci, którzy stosunkowo najkrócej służyli totalitarnemu państwu. Konsekwencja z art. 15c ust. 3 ustawy powiązana została z czynnikiem występującym przed dniem 1 sierpnia 1990 r., jednak oddziałuje ona na sposób postrzegania okresów służby przypadających od tej daty. Mechanizm ten sprawia, że funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez czas liczony w dniach lub miesiącach służyli na rzecz totalitarnego państwa. Przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej budzi więc uzasadnione wątpliwości co do jego zgodności z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2023 r., III USKP 24/23; zob. też z tej daty III USKP 85/23). Obniżenie świadczenia do poziomu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 roku, nie można bez stosownego uzasadnienia w konkretnej sprawie zrównywać z realizowaniem w tym okresie służby „na rzecz totalitarnego państwa”. Limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia.

W niniejszej sprawie w wyniku zastosowania opisanych wyżej mechanizmów odwołującemu się najpierw zmniejszono nieznacznie podstawę wymiaru z uwagi na „wyzerowanie” krótkiego okresu służby na rzecz totalitarnego państwa od dnia 1 września 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r., a następnie obniżono świadczenie na podstawie drugiego z mechanizmów (emerytura z 7.862,89 zł została zmniejszona do 2.069,02 zł). Regulacja zawarta w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej dotyczy każdego, kto pełnił służbę w formacji działającej na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po 31 lipca 1990 r. Zdaniem skarżącego art. 15c omawianej ustawy

karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu, a swój staż emerytalny wypracowali po „upadku” reżimu. W analizowanym zagadnieniu chodzi o dwukrotną ocenę tego samego okresu pracy, który raz obligował do obniżenia emerytury przez przyjęcie wskaźnika 0,7% za każdy rok służby, a obecnie wskaźnika 0,0%. W literaturze przedmiotu prezentowane jest stanowisko, że tego rodzaju operacja ma charakter represyjny i realizuje te same cele co poprzednio, co prowadzi do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem* (D.E. Lach, Uwagi dotyczące dopuszczalności ponownego obniżania wysokości świadczeń, op. cit. pkt 3). Przywołany przepis wyraża jedną z kluczowych gwarancji zakazu współczesnej procedury karnej. Ma też zagwarantować pewność obrotu prawnego (P. Hofmański (w:) L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel (red.), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do art. 19-59. Tom II, komentarz do art. 4, Warszawa 2010). Z treści kontrolowanego przepisu ustawy wynika jednak, że nie ma na celu poddania byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa jakiegóż formie ukarania (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 104; 16 czerwca 2021 r., P 10/20, OTK-A 2021, nr 40). Funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r., jak już ustalono, mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy służyli na rzecz totalitarnego państwa. W tych warunkach część decyzji mogła być krzywdząca dla ocenianych w tym trybie funkcjonariuszy.

Oceny funkcjonariuszy powinny być dokonywane w oparciu o całokształt okoliczności sprawy, z uwzględnieniem weryfikacji indywidualnych czynów pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Zdaniem skarżącego Sąd Apelacyjny przywołał jedynie fragmenty opinii służbowej jego dotyczącej za okres służby przygotowawczej od 1 września 1988 r. do 15 lipca 1989 r. na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach Instytutu Pamięci Narodowej. Trudno wobec wskazanych wyżej treści zawartych w opinii służbowej oraz ankiecie przyjąć, iż stanowią one dowód mający potwierdzać pełnienie przez skarżącego „służby na rzecz państwa totalitarnego”, co najwyżej, wskazują one na światopogląd skarżącego, a także jego stosunek do służby. Sąd odwoławczy pominął również dowody z zeznań skarżącego, pozbawiając je waloru wiarygodności zważywszy, że

w zeznaniach, zdaniem Sądu, minimalizował swoją rolę jako funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa we wskazanym okresie służby.

W ocenie strony skarżącej kasacyjnie analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie pozostawia wątpliwości, że Sąd Apelacyjny przyjął w niniejszej sprawie interpretację językową art. 13b ustawy zaopatrzeniowej sprowadzającą się do przyjęcia, że sam fakt zaszeregowania skarżącego do określonej jednostki wyszczególnionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest wystarczający do zakwalifikowania jego służby w tym okresie jako działania na rzecz państwa totalitarnego. Strona skarżąca już we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania podniosła, iż istnieje potrzeba wykładni art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i próby udzielenia odpowiedzi na pytanie tzn. czy okresy tzw. godnej służby tj. w jednostkach niewymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, winny zostać uwzględnione po 2,6% podstawy wymiaru, a jedynie okresy służby uznane za „służbę na rzecz państwa totalitarnego” po 0%. Zauważa ona, że w orzecznictwie sądów apelacyjnych występują dwie linie orzecznicze sądów apelacyjnych na tle wykładni art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, na kanwie stanu faktycznego, a mianowicie w sytuacji, kiedy sądy apelacyjne, po przeprowadzeniu postępowania, co do zasady, doszły do przekonania, że odwołujący się pełnili „służbę na rzecz państwa totalitarnego” w okresach wskazanych w informacjach Instytutu Pamięci Narodowej, posiadając przy tym dodatkowe okresy służby zarówno przed, jak i po 1 sierpnia 1990 r., niekwalifikowane z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej tj. jako „służba niegodziwa”. Pierwsza z nich sprowadza się do przyjęcia interpretacji językowej tego przepisu, a mianowicie, że niezależnie od obniżenia świadczenia za okres „służby na rzecz państwa totalitarnego” do 0% podstawy wymiaru, dodatkowo ma zastosowanie drugi z reduktorów świadczenia zawarty w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej poprzez ustalenie wysokości świadczenia w wysokości nieprzekraczającej kwoty przeciętnego świadczenia emerytalnego w powszechnym systemie ubezpieczeniowym, mimo iż mechanizm ten ingeruje w wysokość świadczenia nabytego „słusznie”, tj. za okresy służby niekwalifikowane z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a zatem służby uznanej za „godną”, poprzez jego obniżenie faktycznie do poziomu przeciętnego świadczenia emerytalnego z systemu powszechnego.

Druga linia orzecznicza sprowadza się do wykładni art. 15c ust. 1 w zw. z ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej polegającej na przyjęciu, że w przedstawionym powyżej stanie faktycznym, obniżeniu ulegają jedynie świadczenia emerytalne za okresy służby zakwalifikowanej, jako „służba na rzecz państwa totalitarnego”, do 0%, podstawy wymiaru tj. w oparciu o art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a pozostałe okresy służby tzw. „godnej” są liczone po 2,6% podstawy wymiaru, z pominięciem dodatkowego reduktora świadczenia, o którym mowa w art. 15c ust. 3 ustawy, zważywszy na prokonstytucyjną wykładnię uwzględniającą przy interpretacji zasadę równości obywateli wobec prawa, zakazu dyskryminacji, zasady zabezpieczenia społecznego, poszanowania prawa własności.

Pomocne do rozstrzygnięcia tej sprawy i odpowiedzi na pytanie skarżącego jest przede wszystkim zwrócenie uwagi na językową wykładnię ustawy, w której świetle art. 15c ust. 1 pkt 1 wskazuje, że 0% podstawy wymiaru oblicza się za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, co oznaczałoby stosowanie tych przepisów w sposób ścisły. Bez odniesienia się do sytuacji skarżącego kasacyjnie zastosowanie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jest oderwana od względów proporcjonalności, nie uwzględnia powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na uwzględnieniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych.

Sąd Najwyższy uważa za trafną interpretację dokonaną przez skarżącego kasacyjnie, że wysokość emerytury nie może być z góry ograniczona, a przede wszystkim oderwana od sytuacji prawnej konkretnej osoby. Ustawa zatem nie zawiera obliczenia świadczenia obniżonego proporcjonalnie do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz zawiera mechanizm automatycznego spłaszczenia jego wysokości. Przewidziany w ustawie sposób obliczenia świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego, zdaniem skarżącego, jak i przytoczonego w tym uzasadnieniu m.in. wyroku Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2023 r., narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i stosowanego przez nie prawa, praw nabytych, zasadę równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji RP, a także w zakresie praw majątkowych zasadę

zawartą w art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Sąd Najwyższy w rozpatrywanej sprawie w świetle powyższego zauważa, że skarżący powinien być - na podstawie przygotowanego uzasadnienia Sądu II instancji - w stanie zrozumieć przyczyny wydania orzeczenia w konkretnej jego sprawie.

Skarżący kasacyjnie pełniąc służbę po zmianie ustrojowej w 1990 roku przez blisko 27 lat w Urzędzie Ochrony Państwa, a następnie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w tym przez 12 lat w warunkach szczególnego zagrożenia życia i zdrowia, otrzymując z tego tytułu dodatkowe podwyższenie podstawy wymiaru świadczenia o 0,5% za każdy rok takiej służby, faktycznie „wypracował” świadczenie emerytalne w pełnej wysokości już w państwie demokratycznym. Nie można w tym przypadku, tak jak przyjął to Sąd Apelacyjny, uznać, iż służba ta nie ma znaczenia dla określenia wysokości świadczenia pobieranego przez skarżącego kasacyjnie. Przyjęcie nawet hipotetycznie, że skarżący rzeczywiście pełnił służbę w okresie od 1 września 1988 r. do 31 lipca 1990 r. „na rzecz państwa totalitarnego” winno skutkować, co najwyżej przeliczeniem wysługi za ten okres po 0% wymiaru, a pozostałe okresy „godnej służby” na rzecz państwa demokratycznego po 2,6% podstawy wymiaru, zważywszy, że służba skarżącego przed 1 sierpnia 1990 r. była bardzo krótka, przypadała, wbrew twierdzeniom Sądu Apelacyjnego, na schyłek reżimu komunistycznego.

Rozpoznając ponownie sprawę, Sąd drugiej instancji wyjaśni podstawę dowodową zmienionych ustaleń faktycznych, dokona ich oceny w sposób adekwatny do przedmiotu i stanu faktycznego tej sprawy za okres służby po transformacji ustrojowej 1989 roku. Odnosząc powyższe zapatrywania do podstaw skargi kasacyjnej, Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej mógł zostać zastosowany w taki sposób, jak to uczynił Sąd drugiej instancji, to jest w oparciu o przynależność odwołującego się do określonej struktury w ramach Służby Bezpieczeństwa oraz na podstawie analizy akt osobowych i przebiegu kariery zawodowej we wskazanej formacji, oraz bez potrzeby ustalenia, czy w trakcie służby odwołujący się dopuścił się czynów godzących w prawa i wolności obywatelskie. W świetle powyższego za niezasadne należy uznać zarzuty naruszenia art. 387 § 2¹ k.p.c. oraz 385 k.p.c. w tym zakresie, ponieważ podniesione przez odwołującego się

uchybień procesowe nie miały wpływu na wynik postępowania w tym zakresie. Wnioskodawca świadomie, zdając sobie sprawę z charakteru pracy w Służbie Bezpieczeństwa, wnioskował o przyjęcie w jej struktury i realizował następnie stosowne zadania na rzecz totalitarnego państwa, a zawarte w przepisach domniemanie nie zostało obalone przez wnioskodawcę w toku procesu.

Kwestią nierozstrzygniętą przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie w kontekście zarzutu: „iż zastosowany w art. 15c ust. 3 ustawy reduktor wysokości świadczenia w postaci granicznej kwoty przeciętnej miesięcznej emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń, ustalonej corocznie przez Prezesa GUS, dotyczy również świadczeń z tytułu emerytury policyjnej, dla których podstawą wyliczenia stanowiły okresy służby przed 1 sierpnia 1990 r., niepotraktowane, jako „służba na rzecz państwa totalitarnego”, jak również okresy służby po 1 sierpnia 1990 r., która to interpretacja nie uwzględnia fundamentalnych zasad wyrażonych w Konstytucji RP tj. poszanowania prawa własności, prawa do zabezpieczenia społecznego, zasady zaufania obywateli do państwa, a także równości obywateli wobec prawa i zakazu dyskryminacji, faktycznie ingerując w świadczenia wypracowane „słusznie”, jest relacja między art. 15c ust. 1a 15 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Mając na uwadze przedstawione rozważania, Sąd Najwyższy uwzględnił skargę kasacyjną powoda w przedmiocie zakreślonym na wstępie i orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.

[SOP]

[a!]