



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Piotr Prusinowski (przewodniczący)

SSN Józef Iwulski

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania B. M.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość policyjnej renty rodzinnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 30 listopada 2023 r.,
skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu
z dnia 22 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 120/21,

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

[az]

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
i Administracji decyzją z dnia 26 lipca 2017 r., na podstawie art. 24a w związku z

art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), ponownie - od 1 października 2017 r. - ustalił wysokość renty rodzinnej przysługującej B.M. po zmarłym S.M. na kwotę 1.666,53 zł w miejsce dotychczas otrzymywanego przez ubezpieczoną świadczenia w wysokości 3.197,70 zł. Podstawę zaskarżonej decyzji stanowiła informacja IPN Nr [...] z dnia 16 marca 2017 r. Wskazano w niej, że S.M. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Organ rentowy za „służbę na rzecz totalitarnego państwa” uznał okres, kiedy S.M. był zastępcą komendanta KMMO w L. do spraw polityczno-wychowawczych i zastępcą szefa RUSW w Z. do spraw polityczno-wychowawczych.

Sąd Okręgowy w L., wyrokiem z dnia 14 grudnia 2020 r. zmienił zaskarżoną przez B.M. decyzję i przyznał jej od 1 października 2017 r. prawo do renty rodzinnej po zmarłym mężu obliczonej bez zastosowania art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 22 marca 2022 r., zmienił zaskarżony przez organ rentowy wyrok i oddalił odwołanie B.M. od decyzji z dnia 26 lipca 2017 r. oraz orzekł o kosztach postępowania za obie instancje.

W sprawie ustalono, że decyzją z dnia 28 czerwca 1990 r. przyznano S. M. prawo do emerytury milicyjnej a decyzją z dnia 28 czerwca 1990 r. przyznano prawo do milicyjnej renty inwalidzkiej.

Służba zmarłego S.M. w Milicji Obywatelskiej przebiegała następująco:

- od 16 maja 1964 r. - milicjant KPMO w L.,
- od 1 września 1970 r. - kierownik Referatu Operacyjno-Dochodzeniowego KPMO Z.,
- od 1 czerwca 1975 r. - zastępca kierownika KMO Z.,
- od 1 lutego 1976 r. - kierownik KMO P.,
- od 1 września 1979 r. - kierownik Sekcji Ruchu Drogowego KMMO L.,

- od 1 stycznia 1980 r. - zastępca komendanta KMMO L.,
- od 1 lutego 1982 r. - zastępca komendanta KMMO L. do spraw polityczno-wychowawczych,
- od 16 września 1983 r. do 21 listopada 1989 r. - zastępca szefa RUSW Z. do spraw polityczno-wychowawczych.

S.M. został zwolniony ze służby w Milicji Obywatelskiej z dniem 31 maja 1990 r., na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 38, poz. 181ze zm.). W czasie pełnienia służby w Milicji Obywatelskiej S.M. stale zwiększał swoje kwalifikacje zawodowe. Po ukończeniu nauki w Korespondencyjnym Liceum Ogólnokształcącym w L. zdał egzamin dojrzałości w 1967 r. Następnie 3 października 1977 r. uzyskał dyplom ukończył wyższych studiów zawodowych na Wydziale Prawa i Administracji w zakresie administracji na Uniwersytecie [...]. S.M. w czasie służby w Milicji Obywatelskiej był dobrze oceniany przez swoich przełożonych. Według przełożonych, posiadał odpowiednie przygotowanie i doświadczenie zawodowe do pełnionych funkcji, był sumiennym, zdyscyplinowanym i zaangażowanym oficerem. Zmarły otrzymywał odznaczenia państwowe, w tym: Odznaczenie za Zasługi w Ochronie porządku publicznego [...], Odznaczenie w Służbie Narodu [...], Srebrny Krzyż Zasługi [...].

Sąd Apelacyjny przypomniał, że podstawę prawną rozstrzygnięcia zaskarżonej decyzji stanowił art. 24a ust. 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przepisy te objęte zostały pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie dotyczącym ich zgodności z Konstytucją i sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygnaturą P 4/18 i P 16/19. Trybunał Konstytucyjny ma wypowiedzieć się co do zgodności z Konstytucją RP sposobu i trybu uchwalenia ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) oraz zgodności z Konstytucją RP poszczególnych przepisów ustawy. Natomiast do czasu

wydania w tym przedmiocie orzeczenia obowiązuje zasada domniemania konstytucyjności norm prawnych.

Sąd Apelacyjny w całości podzielił przyjęty przez Sąd pierwszej instancji kierunek wykładni mających w sprawie zastosowanie przepisów, w szczególności art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - przedstawiony w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3. poz. 28), w której wskazano, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” zawarte w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, z uwzględnieniem indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, przy czym służba taka (na rzecz totalitarnego państwa) nie musi być tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia państwa totalitarnego i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie z zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa jego zadań i funkcji. Charakteru służby „na rzecz” państwa o określonym profilu ustrojowym nie przejawia ani taka 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, ani tym bardziej taka aktywność, która pozostaje w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego. Stąd też niemożliwe jest założenie, że *a priori* każda osoba pełniąca służbę działała na rzecz totalitarnego państwa, ponieważ funkcje rozkładały się także na obszary bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu, w tym np. na ochronę granic.

Sąd Apelacyjny przyjął zatem, że nie ma odpowiedzialności zbiorowej, a odpowiedzialności osoby nie można odrywać od jej indywidualnych czynów w czasie pełnienia służby przed 1990 r. Podkreślił, że Sąd Najwyższy opowiedział się za definicją państwa totalitarnego w ujęciu wąskim, tzn. warunkiem utraty świadczenia emerytalnego w dotychczasowej wysokości jest wykazanie, że funkcjonariusz w swojej służbie naruszył podstawowe prawa i wolności innych osób, zwłaszcza tych,

które walczyły o niepodległość, suwerenność i wolną Polskę. W konsekwencji miejsce pracy i czas pełnienia służby nie może być jedynym kryterium dla stosowania restrykcyjnych unormowań ustawy, a w szczególności dotyczy to osób, które przeszły proces weryfikacji i pracowały już w wolnej Polsce. W konsekwencji, dla zastosowania skutków z art. 15c i 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie jest wystarczające jedynie stwierdzanie formalnej przynależności czy pełnienia służby w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach czy formacjach, ale wymagana jest również ocena merytoryczna dotycząca rzeczywistego przebiegu tej służby i pełnionych funkcji i ról pełnionych lub braku udziału w zwalczaniu wszelkich ruchów wolnościowych i dążeń demokratycznych.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że indywidualna ocena przebiegu służby męża ubezpieczonej, wbrew ocenie Sądu pierwszej instancji, prowadzi do wniosku, że była to działalność na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zauważył, że niezasadnie również Sąd Okręgowy uznał, że ciężar dowodu wykazania przesłanki do obniżenia spornego świadczenia zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym spoczywa wyłącznie na organie rentowym oraz że temu zadaniu organ rentowy nie podołał. Ocenie Sądu przedstawiono, oprócz informacji z IPN, również akta osobowe S.M., z których wynika, że był on funkcjonariuszem pełniącym służbę, w spornym okresie, na wysokim stanowisku zastępcy komendanta KMMO w L. i zastępcy szefa RUSW Z. w pionie polityczno-wychowawczym zajmującym się komunistyczną indoktrynacją funkcjonariuszy MO i SB, tępiącym postawy niezgodne z ideologią PZPR - między innymi uczestnictwo w praktykach religijnych, kontakty z zagranicą. Do zadań Wydziału Polityczno-Wychowawczego KWMO należało między innymi systematyczne i wnikliwe analizowanie oraz kształtowanie stanu moralno-politycznego, opinii, nastrojów, postaw i zdyscyplinowania funkcjonariuszy oraz operatywne reagowanie na wszelkie odstępstwa od socjalistycznych norm moralnych, organizowanie i prowadzenie szkoleń oraz działalności informacyjno-propagandowej. S.M. zajmował wysokie stanowiska w pionie spraw polityczno-wychowawczych, z nałożonych obowiązków dobrze się wywiązywał, był zaangażowany, samodzielny zdyscyplinowany i wydajny, jak też „nie szczędził

zdrowia i sił w wypełnianiu obowiązków służbowych (opinia służbowa z dnia 7 czerwca 1983 r. — akta osobowe). Sąd Apelacyjny podkreślił, że na stanowisko zastępcy komendanta S.M. został mianowany zaraz po wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce. Na tej podstawie Sąd Apelacyjny uznał, że wykonywane przez męża ubezpieczonej czynności oraz jego służba mieszczą się w pojęciu służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Ubezpieczona, w skardze kasacyjnej od powyższego wyroku, zarzuciła:

1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 13b ust. 1 i 2 w związku z art. 24a ust. 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez ich błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, polegającą na przyjęciu, że w świetle powołanych przepisów okoliczność formalnej przynależności i pełnienie służby na określonym stanowisku w wymienionych w art.13b ust. 1 i 2 powołanej ustawy organach jest wystarczające do przyjęcia, że dana osoba pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu powołanego przepisu, a co za tym idzie, zastosowania skutku wynikającego z art. 24a ust. 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, tj. obniżenia wobec uprawnionego wysokości renty rodzinnej w sytuacji, gdy prawidłowa wykładnia powołanych przepisów (zaprezentowana w uchwale III UZP 1/20) prowadzi do wniosku, że ocena, czy dana osoba pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa musi następować na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, a przede wszystkim z uwzględnieniem indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszania podstawowych praw i wolności człowieka;

2) naruszenie przepisów postępowania w sposób, który miał istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 232 k.p.c., przez błędną ich wykładnię polegającą na przyjęciu, że w realiach niniejszej sprawy ciężar dowodu w zakresie wykazania przesłanki obniżenia świadczenia z tytułu policyjnej renty rodzinnej (okoliczność służby na rzecz państwa totalitarnego) nie spoczywa wyłącznie na Dyrektorze ZER MSWiA i to nawet przy uwzględnieniu, że zaskarżona decyzja została wydana przez Dyrektora ZER MSWiA z urzędu w sytuacji, gdy prawidłowa wykładnia powołanych przepisów prowadzi do wniosków całkowicie odmiennych.

Organ rentowy – w odpowiedzi na skargę - wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od skarżącej na swoją rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności wskazać należy, że nieuzasadniony jest zarzut naruszenia przepisu postępowania – art. 232 k.p.c. Należy przypomnieć, po pierwsze, że stosownie do art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c., skargę można oprzeć na naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Po drugie, regulacja zawarta w art. 6 k.c. i art. 232 zdanie 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. koresponduje wyłącznie z etapem, w którym odtwarza się fakty, jej wpływ na subsumcję ma charakter wtórny, zachodzi tylko wówczas, gdy sąd uzna, że określone okoliczności faktyczne nie mają pokrycia w materialne dowodowym. Wynika to stąd, że ciężar udowodnienia (*onus probandi*) pozwala rozstrzygnąć sprawę merytorycznie, także wówczas, gdy sąd nie zdołał w ogóle (w pewnej części) wyjaśnić stanu faktycznego sprawy. Czym innym jest natomiast sytuacja, w której sąd ocenia materiał dowodowy, kieruje się metodą poznawczą z art. 233 § 1 k.p.c., i na tej podstawie dokonuje wiążących ustaleń stanu faktycznego, które „podciągane” są pod odtworzony zakres desygnatów normy prawa materialnego. W tym wypadku nie dochodzi do właściwego lub niewłaściwego „rozłożenia ciężaru dowodowego”.

Sąd drugiej instancji kluczowe z punktu widzenia prawa materialnego (art. 13b ust. 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) ustalenie, że S.M. w swojej służbie naruszył podstawowe prawa i wolności innych osób, oparł na aktach osobowych zmarłego męża ubezpieczonej. Nie stało się więc tak, że Sąd Apelacyjny orzekł negatywnie o zgłoszonym w odwołaniu roszczeniu tylko dlatego, że ubezpieczona nie udowodniła swoich racji, ale dlatego, że materiał dowody potwierdził służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Inaczej też, niż skarżąca wywodzi, kształtuje się ciężar dowodu w sprawach takich jak niniejsza. W utrwalonym już orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że w ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do

naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104). W wyroku tym podkreślono, że „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka” jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”, wyjaśniając, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W rezultacie Sąd Najwyższy podkreślił, że w trakcie kwalifikacji dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie jest wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie (niekwestionowane w sprawie) skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Taki sam pogląd wyrażony został w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 26) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400), w których stwierdzono, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), który może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, którzy stanowili jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. W wyroku w sprawie I USKP 40/22 wyjaśniono również, że przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań

i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

Podzielając powyższe poglądy, należy zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego, że służba na stanowiskach zastępcy komendanta KMMO w L. do spraw polityczno-wychowawczych i zastępcy szefa RUSW w Z. do spraw polityczno-wychowawczych - ze względu na przypisane pionowi polityczno-wychowawczemu zadanie związane z komunistyczną indoktrynacją funkcjonariuszy MO i SB, tępiącą postawy niezgodne z ideologią PZPR - między innymi uczestnictwo w praktykach religijnych, kontakty z zagranicą, była ukierunkowana na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywał zmarły mąż ubezpieczonej.

Sąd Apelacyjny w swojej ocenie nie uwzględnił jednak całości mechanizmu obniżania świadczeń, o którym mowa w art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zgodnie z jego brzmieniem, w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, iż

wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a (ust. 1); wysokość renty rodzinnej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd Najwyższy w przywołanych wyżej wyrokach z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, zwrócił uwagę, że

1) prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa; pierwszy z nich "zeruje" tak kwalifikowane lata, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia;

2) sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118);

3) istota „gilotyny” umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, paradoksalnie jest wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce;

4) obniżanie 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;

5) okoliczności te (z punktu 4.) samoistnie przemawiają za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy;

6) zastosowanie art. 15c ust. 3 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wywołuje przypadkowy i nieproporcjonalny skutek;

7) art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP;

8) „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r.;

9) krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP - nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP;

10) w konkluzji art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest skuteczny.

Sąd Najwyższy w powołanym wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, szczegółowo przedstawił motywy przemawiające za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wyjaśnił, że mechanizm zawarty w art. 15c ust. 3 tej ustawy, pozwalający na obniżenie emerytury policyjnej do średniej emerytury z systemu powszechnego, nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r., ponieważ wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego redukować. Omawiany mechanizm jest więc *de facto* wymierzony przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. W rezultacie, art. 15c ust. 3 godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprowadzie przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Budzi poważne wątpliwości, czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej”. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru (określonego w art. 15c ust. 1 pkt 1), co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób

represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Jednocześnie w cytowanym wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że rozwiązanie z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, polegające na przyjęciu do wyliczenia emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (o której mowa w art. 13b ustawy) 0% podstawy wymiaru - w przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – nie narusza zasady proporcjonalności w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W rezultacie, omawiane rozwiązanie, jakkolwiek radykalne, to jednak przez swoją proporcjonalność wpisuje się w cel promowany przez aktualnego ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Worzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy skutecznie zrównuje emerytury policyjne do lub nawet poniżej wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Ponadto analogiczne rozwiązanie do zastosowanego w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej wprowadzono już wcześniej do ustawy zaopatrzeniowej w art. 15b, który został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z Konstytucją RP (zob. wyroki 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). Oznacza to, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jest skuteczny.

Należy też odwołać się do poglądu Sądu Najwyższego przedstawionego w postanowieniu z dnia 5 kwietnia 2023 r., II USK 133/22 (LEX nr 3577388), zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie 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 (wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585). Dlatego odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami.

W judykaturze akcentuje się (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 2021 r., III USK 536/21, LEX nr 3411751 i powołane tam orzecznictwo), że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193), a Trybunał Konstytucyjny nie udzielił na nie odpowiedzi. W tym przypadku nie chodzi więc o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy – „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego - oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o „odmowę zastosowania” przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji, zwłaszcza gdy brak odpowiedzi Trybunału w dłuższej perspektywie *de facto* wyklucza możliwość kontroli konstytucyjnej, pozostawiając ustawodawcy nieograniczone pole działalności ustawodawczej (tak zwana doktryna konieczności oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113).

Przenosząc te poglądy, które Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela, na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że nie jest wykluczone, że aktualna wysokość renty rodzinnej skarżącej jest wynikiem zastosowania niekonstytucyjnego

mechanizmu „gilotyny”, najpierw z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy a następnie - być może - z art. 24a ust. 2 tej ustawy. Zauważyć należy, że brak jest stosownych ustaleń, które wyjaśniałyby tę kwestię.

Już samo spojrzenie na staż ubezpieczeniowy zmarłego męża odwołującej się wskazuje, że posiadał on okres służby w MO (od [...] do [...]), czyli niepodlegający „wyzerowaniu” okres ponad 17 lat, do którego nie ma zastosowania wskaźnik podstawy wymiaru emerytury 0% za każdy rok służby. Wprawdzie w tym wypadku chodzi o okres poprzedzający jego służbę na rzecz totalitarnego państwa, jednakże i w tym przypadku należy tak samo ocenić zastosowany mechanizm „gilotyny” z art. 15c ust. 3, jak i art. 24a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, które zostały 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 zmarły nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Niewątpliwie za przywilej należy uznać regulację polegającą na tym, że emerytura 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 Apelacyjny w Lublinie w wyrokach z dnia 29 września 2021 r., III AUa 518/21 (LEX nr 3274451), z dnia 6 października 2021 r., III AUa 579/21 (LEX nr 3262363) oraz z dnia 16 marca 2023 r.,

III AUa 694/22 (LEX nr 3519531) 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 art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza wskazane wyżej (w przywołanym wyżej wyroku II USKP 120/22) 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, co zauważył Sąd Najwyższy w wyroku II USKP 120/22, że zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy „równanie w dół” ma charakter „ślepy”. Dotyczy każdego kto pełnił służbę 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. Artykuł 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ma więc właściwości represywne. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Podzielić należy konkluzję zawartą w tym wyroku, 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”.

Identycznie, a nawet jeszcze bardziej krytycznie ocenić należy art. 24a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zważywszy na to, że dotyczy on w większości osób w zaawansowanym wieku lub z daleko idącą niepełnosprawnością (dzieci funkcjonariuszy, których prawo do renty rodzinnej związane jest z całkowitą niezdolnością do pracy). Osoby pobierające rentę rodzinną nie uczestniczyły w działaniach aparatu bezpieczeństwa PRL, choć korzystały z

profitów, jakie dawała służba ich małżonków czy rodziców na rzecz totalitarnego państwa. Profity te zostały zniesione przez przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru za okres służby na rzecz totalitarnego państwa, więc dalsze obniżanie świadczenia nie ma nic wspólnego z postulowaną w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej zasadą sprawiedliwości społecznej. Ma natomiast charakter swoistej zemsty zaspokajającej populistyczne oczekiwania pewnej części społeczeństwa i tym samym jest politycznym narzędziem do zdobycia poparcia elektoratu. Trafnie zważył Sąd Najwyższy w wyroku II USKP 120/22, że w polskiej kulturze prawnej „sprawiedliwość społeczna”, na którą powołuje się Prawodawca konstytucyjny w art. 2 Konstytucji, zabarwiona jest spojrzeniem miłosierdzia, głęboko zakorzenionego w religii wyznawanej przez większość Polaków. Tak rozumiana „sprawiedliwość społeczna”, będąca celem i spoiwem funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, nie szuka „tępego” i „ślepego” odwetu na „winowajcach”, koncentruje natomiast uwagę na adekwatnym i proporcjonalnym wyrównaniu „krzywd”, mając na uwadze potrzebę stabilizowania postaw, odczuć i zachowań poszczególnych grup społecznych. Sumą tego wywodu jest konkluzja, że służą „dobru Trzeciej Rzeczypospolitej”, a tym samym są „źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna” (patrz Preambuła Konstytucji RP) tylko takie normy prawne, które znajdują odwzorowanie w cesze proporcjonalności i adekwatności oraz mają stabilizować relacje społeczne, bo tylko takie normy „urzeczywistniają zasady sprawiedliwości społecznej”, a tym samym mieszczą się w formule ustrojowej „demokratycznego państwa prawa”.

Kierując się przedstawionymi motywami, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., orzekł jak w sentencji.

[az]

[ał]