



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kuryło

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania D. H.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 13 marca 2025 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu

z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. akt III AUa 452/21,

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

Halina Kuryło Romualda Spyt Zbigniew Korzeniowski

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 20 czerwca 2017 r., KRW 5003657/PO, Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr [...] z dnia 8 marca 2017 r., ponownie ustalił wysokość emerytury D.H. od 1 października 2017 r., która, po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i zaliczki na podatek dochodowy, wyniosła 854 zł oraz podwyższył ją do kwoty świadczenia w najniższej wysokości, tj. do kwoty 1.000 zł brutto.

Wyrokiem z 10 marca 2021 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu oddalił odwołanie D.H. od powyższej decyzji, rozstrzygając także o kosztach postępowania.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu, wyrokiem z dnia 14 grudnia 2022 r., zmienił zaskarżony przez odwołującą się wyrok Sądu Okręgowego w punkcie 1. i 3. oraz poprzedzającą go decyzję z dnia 20 czerwca 2017 r., znak [...], w ten sposób, że stwierdził brak podstaw do ponownego ustalenia wysokości emerytury odwołującej D.H. od 1 października 2017 r. przez jej obniżenie do kwoty minimalnej emerytury i ustalił, że odwołująca się, poczynając od 1 października 2017r., ma prawo do pobierania emerytury w dotychczasowej wysokości.

W sprawie ustalono, że D.H., urodzona się 3 czerwca 1945 r., w dniu 9 czerwca 1964 r. ukończyła technikum chemiczne i zdobyła zawód technika - technologa fotografii. W piśmie z dnia 30 lipca 1964 r. zwróciła się do Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego MO ds. Bezpieczeństwa w P. z prośbą o przyjęcie do pracy w Służbie Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w P. . Rozkazem z dnia 15 sierpnia 1964 r. D.H. została mianowana funkcjonariuszem na stanowisku wywiadowcy Sekcji III Wydziału B KWMO w P. .

Wydział B Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w P. zajmował się obserwacją przestępców, złodziei, opozycji. Do zadań odwołującej się na powierzonym stanowisku należało prowadzenie obserwacji i zdawanie z nich raportów przełożonym. Odwołująca się w czasie tych czynności wykonywała dokumentację fotograficzną z użyciem aparatu odkrytego i specjalistycznego sprzętu fotograficznego, ukrytego w pasku od torebki, guziku płaszcza bądź innych elementach garderoby. Uwieczniała codzienność członków opozycji, a w dalszych latach koordynowała grupę obserwacyjną i prowadziła nasłuch przy radiostacji, odbierając meldunki z terenu i przekazując je dalej.

Naczelnik Wydziału B Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w opinii z 26 czerwca 1965 r., podtrzymanej następnie w opinii z 29 grudnia 1965 r., ocenił D. H. jako młodego pracownika, który z pracy obserwacyjnej wywiązuje się dobrze, jest spostrzegawcza i bystra, choć jeszcze mało samodzielna, chętnie wykonuje polecenia przełożonych, jest zdyscyplinowana i prawdomówna, nie ma większych trudności w ustalaniu kontaktów i adresów od obserwowanych figurantów, musi przywiązywać więcej uwagi do wykonywania zdjęć fotograficznych z modeli, zasługuje na nadanie stopnia podoficerskiego.

Z opinii Naczelnika Wydziału B z dnia 24 maja 1966 r. wynika, że odwołująca się należycie wywiązuje się z nałożonych obowiązków, jest pilna i sumienna, zadania traktuje poważnie i z dużą odpowiedzialnością, zna metody pracy obserwacyjnej i nie napotyka trudności w prowadzeniu obserwacji, jest w dużym stopniu samodzielna i pomysłowa, w sprawach wątpliwych zwraca się o pomoc do doświadczonych pracowników, umie ustalać kontakty i adresy od figurantów, zna zasady posługiwania się modelami fotograficznymi, z których jednakże wykonuje za mało zdjęć.

D.H., ponownie opiniowana 24 grudnia 1966 r. przez Naczelnika Wydziału B, została uznana za wartościowego pracownika, poważnie traktującego swoje obowiązki, sumiennie i należycie wywiązującego się z powierzonych zadań, poprawnie opracowującą dokumenty z przebiegu obserwacji, posiadającą technikę posługiwania się sprzętem radiowym oraz szyframi i zbyt mało korzystającą z modeli fotograficznych.

Odwołująca się w dniu 27 stycznia 1967 r. ukończyła oficerski kurs specjalistyczny Biura B Służby Bezpieczeństwa MSW z wynikiem ogólnym dobrym. Z dniem 15 kwietnia 1967 r. odwołująca została podniesiona do rangi podporucznika, a z dniem 15 sierpnia 1967 r. została mianowana funkcjonariuszem stałym.

Opinia Naczelnika Wydziału B o odwołującej się z 24 grudnia 1966 r., została w całości podtrzymana 11 sierpnia 1967 r., 3 stycznia 1969 r., 29 grudnia 1970 r. i 3 stycznia 1973 r.

W opinii Naczelnika Wydziału B z dnia 6 stycznia 1975 r., podtrzymanej następnie 31 grudnia 1977 r., D.H. została oceniona jako zaangażowany, pracowity i obowiązkowy pracownik, posiadający pełne opanowanie w zakresie ustalania adresów i kontaktów, spostrzegawczą, należycie oceniającą i analizującą sytuację w

pracy operacyjnej oraz sporządzającą z nich dokumentację. Nadto, opiniujący stwierdził, że odwołująca się ma bardzo dobrze opanowaną technikę wykonywania zdjęć z zakamuflowanych modeli fotograficznych i obróbkę techniczną wykonywanych fotografii, w związku z czym jest często delegowana na zastępstwo etatowego fotografa Wydziału, wśród współpracowników cieszy się autorytetem, za właściwą postawę zawodową i wyniki w pracy, była w okresie opiniowania nagradzana premią pieniężną.

Z dniem 1 lipca 1978 r. D.H. została mianowana starszym wywiadowcą Wydziału B, a z 1 lipca 1979 r. - kierownikiem zmiany Wydziału B KWMO w P. . Była cenionym, zasłużonym, samodzielny i pracowitym funkcjonariuszem organów bezpieczeństwa, właściwie organizującym pracę wywiadowczą podległym funkcjonariuszom, przestrzegającą tajemnicy państwowej i służbowej.

D.H. w czerwcu 1982 r. została awansowana do stopnia kapitana MO.

W dniu 24 października 1983 r. odwołująca się zdała egzamin z zasad stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz postępowania funkcjonariuszy MO na miejscu zdarzenia lub przestępstwa z wynikiem bardzo dobrym.

Orzeczeniem Wojskowej Komisji Lekarskiej przy Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w P. z dnia 19 września 1985 r. D.H. została uznana trwale niezdolną do służby w MO i zaliczona do III grupy inwalidów w związku ze służbą w MO.

Odwołująca się została zwolniona ze służby z 16 lutego 1986 r.

Decyzją z 12 stycznia 1987 r. nr [...] Wojewódzki Urząd Spraw Wewnętrznych w P. ustalił dla D.H. prawo do milicyjnej renty inwalidzkiej III grupy.

Od 1 września 1990 r. do 29 lutego 1992 r. odwołująca się pracowała w P. w P. jako księgowa. Od 1 stycznia 1995 r. do 6 maja 1995 r. odwołująca się była zatrudniona w Z. .

Decyzją z dnia 9 czerwca 1994 r. organ emerytalny przeliczył D.H. emeryturę od 1 czerwca 1994 r., która następnie co roku podlegała ustawowej waloryzacji i od 1 marca 2019 r. wynosiła 2.948,14 zł brutto miesięcznie.

Decyzją z 26 października 2009 r. organ rentowy, na podstawie art. 15b w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Granicznej i Służby Więziennej oraz ich rodzin i informacji z IPN z 28 kwietnia 2009 r., ponownie ustalił D.H. wysokość emerytury, która od 1 stycznia 2010 r. wyniosła 1.262,62 zł.

Decyzją z dnia 25 marca 2010 r. organ rentowy ustalił odwołującej się prawo do policyjnej renty inwalidzkiej 2.949,51 zł brutto.

W dniu 25 maja 2017 r. do organu emerytalnego wpłynęła informacja IPN z dnia 8 marca 2017 r. o przebiegu służby D.H. nr [...], w której wskazano, że odwołująca się od 15 sierpnia 1964 r. do 16 lutego 1986 r. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b 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 (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej ustawa zaopatrzeniowa lub ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Na podstawie powyższej informacji, organ rentowy decyzją z dnia 20 czerwca 2017 r., ponownie ustalił wysokość emerytury odwołującej się od 1 października 2017 r. w kwocie netto 64,85 zł, tj. 1,30% podstawy wymiaru 4.988,16 zł, która jednakże okazała się niższa niż kwota odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości, stąd uległa podwyższeniu do 1.000 zł brutto miesięcznie.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret pierwsze ustawy zaopatrzeniowej wskazano służby i jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i ich poprzedniczki oraz ich odpowiedniki terenowe wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa – a w nich Biuro „B”. Dalej Sąd Apelacyjny wyraził pogląd, że sądu powszechnego nie wiąże informacja o przebiegu służby wydana przez IPN w trybie art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, dlatego - w razie stosownego zarzutu przeciwko podstawie informacji - sąd jest zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku na podstawie wszystkich okoliczności sprawy.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, znajdujące się w aktach osobowych odwołującej się dokumenty o przebiegu jej służby nie budzą wątpliwości co do tego, że w istocie pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa. Z indywidualnej analizy służby (pracy) odwołującej się wynika jednoznacznie, że w okresie objętym sporem niewątpliwie prowadziła działania operacyjno-rozpoznawcze. Sąd, mając świadomość i wiedzę o metodach i sposobach działania ówczesnego systemu, uznał, że mogła ona podejmować czynności przeciwko opozycji, Kościołowi, czy związkom zawodowym. Wykonywane przez nią czynność mogły naruszać prawa obywateli i wolności człowieka. Mimo tych ustaleń, Sąd odwoławczy doszedł jednak do przekonania, że zastosowanie wobec odwołującej się norm ustawy zaopatrzeniowej, narusza konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych, zabezpieczenia społecznego oraz zasady prawa unijnego. Sąd podkreślił, że zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne, w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń, ale niewątpliwie powinno to następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji. W przypadku odwołującej się przyzwoleń na ponowne obniżenie jej świadczenia emerytalnego zasady te niewątpliwie by naruszało. Zauważył, że kolejne obniżenie świadczenia emerytalnego doprowadziłoby dziś 78-letnią odwołującą się do otrzymywania świadczenia emerytalnego w kwocie poniżej minimum socjalnego, co stanowiłoby swego rodzaju zemstę, a nie realizację zasady sprawiedliwości społecznej. Odwołująca się przeszła już w 2009 r. procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa, a obecnie ten sam okres służby tyle, że zakwalifikowany jako służba na rzecz państwa totalitarnego, stał się ponownie podstawą do obniżenia jej nie tylko już raz obniżonego świadczenia emerytalnego, ale także obniżenia jej do poziomu minimalnej emerytury. Jednocześnie, decyzją z dnia 20 czerwca 2017 r. do takiej samej kwoty obniżono odwołującą się pobierane przez nią - jako wyższe dotychczas - policyjne świadczenie rentowe, od której to decyzji odwołująca nie wniosła odwołania.

Sąd Apelacyjny zaakceptował argumenty o konieczności zniesienia przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, ale

stwierdził, że nie może to prowadzić do polityki represyjnej państwa. W jego ocenie, w przypadku odwołującej się dokonane obniżenie świadczenia w oparciu o przepisy ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. okazało się w pełni wystarczające, bo znoszące uprzywilejowaną wysokość świadczenia - zważywszy na zmianę wysokość ustalonej wówczas emerytury z kwoty 2.426,81 zł (decyzja z dnia 27 lutego 2009 r.) do kwoty 1.262,62 zł. Nie było więc konieczności dalszego, aptecznego wręcz pomniejszania obniżonego już znacznie świadczenia do wysokości emerytury minimalnej w kwocie 1.000 zł. Dalsze bowiem obniżanie - przez wyzerowanie prawie całego okresu pracy odwołującej się (tj. 21 lat i 6 miesięcy), by przyjąć ostatecznie emeryturę minimalną - w oparciu o ten sam okres służby i ten sam materiał dowodowy dotyczący czynności przez odwołującą się wykonywanych w spornym okresie - stanowiłoby nie realizację zasad sprawiedliwości społecznej, lecz byłoby w istocie sankcją karną i dyskryminacją, a tym samym byłoby sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa, o których mowa w art.2 Konstytucji RP. Zdaniem Sądu Apelacyjnego obniżenie kwoty świadczenia poniżej minimum socjalnego, czyniąc odwołującą, „człowieka blisko 78-letniego, schorowanego, po przeszło 21 latach pracy, osobą, która, aby przeżyć, musiałaby korzystać ze wsparcia pomocy społecznej”.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku organ rentowy zarzucił naruszenie:

1) art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, „przez jego błędną wykładnię prowadzącą do oceny, że o tym, czy należy zastosować ten przepis decyduje to, czy świadczenie było już raz obniżone, podczas gdy zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20 (nie bezpośrednio) oraz dalszym orzecnictwem Sądu Najwyższego – wyroki z dnia 8 lutego 2023 r., I USKP 86/22; z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (bezpośrednio), powyższe decyduje o tym, czy wystąpiła przesłanka służby na rzecz totalitarnego państwa - a zatem zastosowaniu bądź nie art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, a nie art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej”;

2) art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a-b w związku z art. 87 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 622) w związku z art. 390 § 1-2 k.p.c., przez niezastosowanie się do wytycznych Sądu Najwyższego zawartych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20

(ocenianych nie bezpośrednio) oraz w dalszym orzecznictwie Sądu Najwyższego - wyroki z dnia 8 lutego 2023 r., I USKP 86/22; z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (ocenianych bezpośrednio) i uznanie, że okoliczność, czy świadczenie było już raz obniżone decyduje o zastosowaniu bądź nie, art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, „podczas gdy decyduje to o zastosowaniu bądź nie art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, a nie art. 15c ust. 1 - ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy zgodnie z orzecznictwem sądów apelacyjnych oraz Sądu Najwyższego takie niezastosowanie się wymaga zawsze pogłębionej kontrargumentacji, która może okazać się niewystarczająca w razie kontroli kasacyjnej orzeczenia”;

3) art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP, „przez zastosowanie” - na skutek błędnej oceny, że w sprawie doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady ochrony praw nabytych w sytuacji, gdy odmienny wniosek wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2023 r., I USKP 86/22, jak również wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 14 marca 2023 r., III AUa 2246/21, wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 16 marca 2023 r., III AUa 1719/21, wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 1 lutego 2022 r., III AUa 1034/21.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie apelacji odwołującej się i zasądzenie od niej na swoją rzecz kosztów postępowania za drugą instancję i postępowanie kasacyjne, w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości podwójnej stawki minimalnej.

Odwołująca się, w odpowiedzi na skargę, wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na swoją rzecz kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługiwały na uwzględnienie.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach takich jak niniejsza wypracowane zostało następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur (por. m. in. wyroki Sądu Najwyższego: z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, LEX nr 3602783; z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 3506736; z 12 października 2023 r., III USKP 48/23, LEX nr 3614535).

Po pierwsze, stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Po drugie, 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 (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20; OSNP 2021 nr 3, poz. 28, pkt 60), 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.

Po trzecie, prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich (który w niniejszej sprawie ma zastosowanie) „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Zdaniem Sądu Najwyższego, sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją RP 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).

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „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. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono, że co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

funkcjonariuszy. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, „wyzerowanie lat służby” dotyczy funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna - w niewielkim stopniu dotyka osoby, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej, wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r.

Analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 i z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Dlatego, jak wskazał Sąd Najwyższy w powołanym wyroku w sprawie II USKP 40/23, krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

Podkreślić należy, za postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 2022 r., III USK 536/21 (LEX nr 3411751), że 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. Odmowa zastosowania przepisu ustawy

uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6; z dnia 20 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130; z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12, OSP 2016 nr 11, poz. 103 oraz z dnia 17 marca 2016 r., III KRS 42/12, LEX nr 2288953 i powołane w nich orzecznictwo). W ocenie Sądu Najwyższego, z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe, odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu.

„Wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 (zakaz dyskryminacji). Zasada równości praw i będąca jej lustrzanym odbiciem zasada niedyskryminacji obowiązują w polskim systemie prawnym na mocy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), mającej - zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP - pierwszeństwo stosowania przed ustawodawstwem krajowym. W myśl art. 14 tej Konwencji, korzystanie z praw i wolności w niej wymienionych powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. W świetle utrwalonej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

(ETPCz) wykładni cytowanego przepisu, przywołanej w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2011 r., I PK 231/10 (OSNP 2012 nr 9-10, poz. 118) i z dnia 7 kwietnia 2011 r., I PK 232/10 (OSNP 2012 nr 11-12 poz. 133), dyskryminacją jest taka różnica w traktowaniu podmiotów prawa, która nie ma obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia, a więc nie realizuje uprawnionego celu oraz nie istnieje rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i tym celem. Nie dochodzi do naruszenia zasady równego traktowania (zakazu dyskryminacji), jeśli wybrane środki (przepisy) odzwierciedlają uzasadniony cel polityki społecznej oraz są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia tego celu (por. w odniesieniu do zakazu dyskryminacji ze względu na płeć: wyrok TSUE z dnia 6 lipca 2000 r., C-407/98, Katarina Abrahamsson i Leif Anderson przeciwko Elisabet Fogelqvist, EU:C:2000:367; w odniesieniu do zakazu dyskryminacji ze względu na wiek: wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2005 r., C-144/04, Verner Mangold przeciwko Rudiger Heim, EU:C:2005:709; wyrok TSUE z dnia 16 października 2007 r., C-411/05, Felix Palacios de la Villa przeciwko (...) S.A., EU:C:2007:604; w odniesieniu do prawa do renty z pracowniczego programu emerytalnego: wyrok TSUE 11 lipca 2006 r., C-13/05, Sonia Chocón Navas przeciwko Eurest Colectiviolades SA, EU:C:2006:456).

Również Trybunał Konstytucyjny, wykładając powyższe zasady, wyjaśnia, że wszystkie podmioty prawne, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest zatem różne traktowanie przez prawo różnych podmiotów. Prawo wspólnotowe nie zawiera zakazu wszelkiej dyskryminacji. Jednak odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą zaś mieć charakter relewantny i proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) i muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, poz. 1; z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987, poz. 2; z dnia 28 listopada 1995 r.,

K 17/95, OTK 1995 nr 3, poz. 18; z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996 nr 4, poz. 33; z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK ZU 1997 nr 3-4, poz. 37 i z dnia 14 maja 2001 r., SK 1/00 OTK ZU 2001 nr 4, poz. 84). Nie narusza zasady równości usprawiedliwione i racjonalne zróżnicowanie (dyferencjacja) sytuacji prawnej podmiotów ze względu na różniącą je cechę istotną, relewantną (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 23 października 1996 r., I PRN 94/96, OSNAPiUS 1997 nr 8, poz. 131; z dnia 10 września 1997 r., I PKN 246/97, OSNAPiUS 1998 nr 12, poz. 360; z dnia 16 listopada 2001 r., I PKN 696/00, OSNP 2003 nr 20, poz. 486; z dnia 12 grudnia 2001 r., I PKN 182/01, OSP 2002 nr 11, poz. 150; z dnia 23 listopada 2004 r., I PK 20/04, OSNP 2005 nr 13, poz. 185; z dnia 14 lutego 2006 r., III PK 109/05, OSNP 2007 nr 1-2, poz. 5; oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., III ZP 31/01, OSNAPiUS 2002 nr 12, poz. 284).

Ważenie interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów norm art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (zniesienie nieuzasadnionych przywilejów wynikających z godnej potępienia służby na rzecz totalitarnego państwa) i interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, nie prowadzi do wniosku o oczywistej sprzeczności tych norm ze standardami konstytucyjnymi wskazanymi w podstawach kasacyjnych. Tak też ocenił to Sąd Najwyższy w sprawie II USKP 120/22, stwierdzając, że to, że ustawodawca posługuje się drakońskimi mechanizmami („wyzerowuje” lata służby na rzecz totalitarnego państwa) a jego działania prowadzą do fermentu, a nie stabilizowania relacji społecznych, samoistnie nie świadczy o konflikcie z wzorcem demokratycznego państwa prawa i urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej. Tam gdzie ścierają się przeciwstawne wartości, chronione w państwie prawa - tam dokonywanie zdecydowanego wyboru jednej z nich, kosztem drugiej, nie jest co do zasady działaniem sprzecznym z Konstytucją. Porządek konstytucyjny zakłada bowiem pewną autonomię decyzyjną siły politycznej, która dostała od społeczeństwa mandat do sprawowania władzy. W rezultacie, krytyczna ocena w zakresie rozwiązania przewidzianego wart. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej czy wręcz przekonanie, że mechanizm ten w ostatecznym rozrachunku jest szkodliwy dla Polski, nie jest wystarczające dla uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP.

Podobnie rzecz się ma z oceną tych przepisów w kontekście wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Powracając znowu do rozważań zawartych w wyroku II USKP 120/22, należy przyznać rację twierdzeniu, że w tym przypadku ścierają się przeciwstawne racje. Dla zdecydowanej większości społeczeństwa służenie totalitarnemu państwu jest i było karygodne. Inna część społeczeństwa, prezentująca bardziej wyważone sądy, będzie podkreślać inne okoliczności - że minęło już tyle lat, że wykonujący taką służbę przeszedł pozytywnie weryfikację, że i służył wolnej Polsce, że już poniósł odpowiedzialność, gdyż ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145) potraktowała te lata służby jako "0,7 podstawy wymiaru".

Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 15) wskazał, że art. 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowi podstawę do rozróżnienia:

1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz

2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa.

W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie węższy zakres swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może - co do zasady - znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym przypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady

ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

W przywołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazano także, że zgodnie z art. 30 Konstytucji RP „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. W wyroku z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, godność człowieka może w szczególności zostać naruszona przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka.

Biorąc pod uwagę przedstawiony wyżej cel ustawy polegający na pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa oraz to, że świadczenie podniesiono do wysokości minimalnego świadczenie emerytalnego, a więc na zasadach obowiązujących ogół ubezpieczonych, nie sposób uznać, to zastosowanie tych przepisów wobec odwołującej się narusza w sposób oczywisty wzorzec z art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Dalej idąc, w przywołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 6/09 podkreślono, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy

w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91,

OTK 1992 Nr 1, poz. 7; wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU 1997 Nr 7, poz. 114; wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999 Nr 5, poz. 100; wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999 Nr 7, poz. 165 i wyrok z dnia z 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK-A 2006 Nr 1, poz. 8).

Także więc i w tym przypadku zastosowanie wobec odwołującej się art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie jawi się w sposób oczywisty jako sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

W podsumowaniu tego wątku należy przypomnieć (o czym wyżej), że odmowa zastosowania przepisu ustawy z uwagi na jego sprzeczność z przepisami Konstytucji RP może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do ich niezgodności z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty.

Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23 (LEX nr 3722596) wskazano, że w świetle przedstawionego w nim orzecznictwa ETPCz, nie ma podstaw do uznania, że obniżenie (zarówno pierwotne,

jak i ponowne) świadczenia emerytalnego - obecnie na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - stanowi sankcję o charakterze karnym. Po pierwsze, obniżanie świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy, nawet jeśli stanowi w istocie „instrument prowadzenia polityki represyjnej”, to jednak nie może być uznane za „sankcję karną w ujęciu materialnym” a w konsekwencji nie mieści się w pojęciu „ukarania” w jego rozumieniu przyjętym w orzecznictwie ETPCz. Po drugie, aktywność ustawodawcy i organu rentowego - realizującego jedynie postanowienia ustawy zaopatrzeniowej nie może być oceniana przez pryzmat zasad odnoszących się do procedury karnej. W konsekwencji, zasada *ne bis in idem* z art. 4 Protokołu nr 7 do EKPCz nie znajduje zastosowania do oceny dopuszczalności ponownego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Podsumowując, skoro Sąd Apelacyjny nie miał wątpliwości, że sporny okres przypadający przed 1990 r. jest okresem służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to jego rozstrzygnięcie jest wadliwe, bowiem zapadło z naruszeniem art. 15c ust. 1 tej ustawy.

Na koniec należy zauważyć, że uchwale składu siedmiu sędziów III UZP 1/20 Sąd Najwyższy nie nadał mocy zasady prawnej, stąd nieuzasadniony jest zarzut naruszenia (art. 87 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym), po drugie, Sąd respektował wykładnię przedstawioną w tej uchwale.

Mając na uwadze powyższe, 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.

[SOP]

[az]