



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Robert Stefanicki (przewodniczący)

SSN Leszek Bielecki

SSN Agnieszka Żywicka (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania W. S.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury i renty policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 14 stycznia 2025 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 29 września 2022 r., sygn. akt III AUa 74/22,

**uchyla zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie i
przekazuje temu Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania i
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

ł.n

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 29 września 2022 r. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w sprawie z odwołania W. S. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie w przedmiocie wysokości emerytury i renty policyjnej na skutek apelacji organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z 26 listopada 2021 r., którym zmieniono zaskarżone decyzje w ten sposób, że przyznano W. S. prawo do ustalenia wysokości emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej, z pominięciem art. 15c i 22a 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno - Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280; dalej: ustawa zaopatrzeniowa), od 1 października 2017 r., zmieniono zaskarżony wyrok i oddalono odwołania oraz orzeczono o kosztach zastępstwa procesowego za obie instancje.

W sprawie decyzją nr KRW [...] z 24 sierpnia 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno — Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej W. S. od 1 października 2017 roku.

Decyzją nr KRI [...] z 24 sierpnia 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej W. S. od 1 października 2017 r.

Ubezpieczony złożył odwołania i wniósł o uchylenie zaskarżonych decyzji i zasądzenie od organu rentowego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy dokonał następujących ustaleń faktycznych.

W. S. urodził się [...] listopada 1964 r. W dniu 1 września 1988 r. został przyjęty do Milicji Obywatelskiej i mianowany funkcjonariuszem na okres służby przygotowawczej na stanowisko inspektora Wydziału II SB w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w G. Od 1 października 1989 r. został zaliczony w nieetatowy stan słuchaczy Studium Oficerskiego Wydziału Bezpieczeństwa Akademii Spraw Wewnętrznych w L.. W dniu 12 maja 1990 r. odwołujący się został odwołany ze Studium Oficerskiego. Z dniem 31 lipca 1990 r. został zwolniony ze służby w MO.

Do celów Departamentu II Ministerstwa Spraw Wewnętrznych należało programowanie, organizowanie i koordynacja pracy kontrwywiadu oraz wykonywania zadań o szczególnym znaczeniu w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania działalności służb wywiadowczych NATO oraz innych krajów kapitalistycznych, skierowanej przeciwko interesom Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i krajom wspólnoty socjalistycznej. Z uwagi na powyższe, podstawowymi zdaniami Departamentu było m.in. zapobieganie szpiegowskim i destrukcyjnym poczynaniom wrogich służb specjalnych, rozpoznawanie z pozycji kraju zainteresowań, zamiarów, planów, metod pracy, systemów łączności, struktur i składów osobowych wrogich centrali i ośrodków wywiadowczych; wykrywanie centrali i ośrodków wywiadowczych państw kapitalistycznych. Zadaniem Wydziałów II KWMO (i równorzędnych) było zapobieganie, rozpoznanie i wykrywanie działalności wywiadowczo-szpiegowskiej oraz kontrwywiadowcza ochrona osób i obiektów. Wydziały II wykonują swoje zadania wykorzystując bezpośrednio możliwości i środki operacyjne oraz korzystając z rezultatów rozpoznania innych wydziałów operacyjnych i operacyjno-technicznych SB i MO oraz Zwiadu jednostek WOP.

Akademia Spraw Wewnętrznych w Warszawie została utworzona na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 11 sierpnia 1972 r. i była jednostką resortu spraw wewnętrznych oraz jednocześnie szkołą wyższą w rozumieniu ustawy o wyższym szkolnictwie wojskowym. Podstawowym zadaniem akademii było kształcenie kadr oficerskich dla jednostek resortu spraw wewnętrznych, w tym kadr dydaktycznych i naukowych dla szkolnictwa resortowego i resortowych jednostek badawczo-rozwojowych. Akademia prowadziła działalność naukowo-badawczą w dziedzinie specjalistycznych dyscyplin naukowych o bezpieczeństwie państwa i porządku publicznym, nauk prawnych, nauki o polityce oraz innych dziedzin i dyscyplin naukowych ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb resortu spraw wewnętrznych.

Po rozpoczęciu służby w WUSW w G., W. S. z uwagi na braki kadrowe w obsadzie urzędu, przez pierwsze 3-4 tygodnie służby został przydzielony do wydziału kadr, gdzie zajmował się przygotowywaniem do archiwizacji i archiwizacją akt funkcjonariuszy odchodzących na emeryturę. Od października 1988 r. ubezpieczony rozpoczął pracę w Departamencie II, gdzie zapoznawał się z instrukcjami,

zarządzeniami pracy wydziału. Dokonywał prostych ustaleń dla innych funkcjonariuszy np. dotyczących miejsca zamieszkania poszczególnych osób. Przepisywał teksty na maszynie, wpisywał dane, sporządzał druki „sprawdzeniowe”. Od marca 1989 r. W. S. został oddelegowany do Wydziału Paszportów do pomocy pracownikom wydziału. Uzupełniał kartoteki, prowadził dokumentację paszportową. Od października 1989 r. do maja 1990 był słuchaczem szkoły w ASW w L.. Po ukończeniu szkoły został skierowany do rewiru dzielnicowych na Komendę przy ul. [...] w G..

W dniu 30 września 1990 r. Centralna Komisja Weryfikacyjna w Warszawie uznała, iż W. S. może ubiegać się o pracę w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa oraz innych jednostek podległych MSW. Po zakończeniu służby z dniem 31 lipca 1990 r., w kolejnych latach odwołujący się pracował jako nauczyciel wychowania fizycznego. Od 2 czerwca 1997 r. do 30 stycznia 2012 r. był funkcjonariuszem Straży Granicznej.

W informacji o przebiegu służby Instytutu Pamięci Narodowej Nr [...] z 23 lutego 2017 r. stwierdzono, że w okresie od 1 września 1988 r. do 31 lipca 1990 r. W. S. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Na dzień 1 października 2017 r. ubezpieczony posiadał łącznie staż w wysokości 21 lat, 7 miesięcy i 29 dni wysługi emerytalnej. Okres od 1 września 1988 r. do 31 lipca 1990 r. (1 rok, 11 miesięcy) został zaliczony z przelicznikiem stanowiącym 0,0% wymiaru.

Sąd Okręgowy wskazał, że z informacji IPN sporządzonej w dniu 23 lutego 2017 r. nr [...] wynika, że jako służbę na rzecz totalitarnego państwa zakwalifikowano okres od 1 września 1988 r. do 31 lipca 1990 r., obejmujący czas pracy W. S. w Departamencie II WUSW w G. oraz okres nauki w Wyższej Szkole Oficerskiej w L..

W konsekwencji powyższego organ rentowy, opierający się wyłącznie na informacji uzyskanej z IPN, uznał W. S. za osobę pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa, co skutkowało obniżeniem mu należnej emerytury i renty. Analizując niniejszą sprawę należało jednak w ocenie Sądu pierwszej instancji zwrócić uwagę, że z akt IPN nie wynika, aby działalność ubezpieczonego w spornym okresie polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów czy jakimkolwiek łamaniu prawa do wolności słowa i

zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

Jak wynika z dowodów zgromadzonych w sprawie, W. S. rozpoczął służbę w organach SB z dniem 1 września 1988 r. Chociaż przez cały okres był ujęty jako pracownik Departamentu II, to głównie wykonywał czynności pomocnicze dla wydziałów WUSW. Początkowo z uwagi na braki kadrowe, ubezpieczony przez pierwsze 3-4 tygodnie służby został przydzielony do wydziału kadr, gdzie zajmował się archiwizacją i przygotowywaniem do archiwizacji akt funkcjonariuszy odchodzących na emeryturę. Dopiero po tym okresie rozpoczął pracę w Departamencie II, gdzie pracował łącznie przez 5 miesięcy, a w tym czasie po zapoznaniu się z instrukcjami, zarządzeniami, wykonywał proste czynności związane z działalnością wydziału. Dokonywał ustaleń dla innych funkcjonariuszy, przepisywał pisma na maszynie, wpisywał dane, sporządzał druki sprawdzeniowe. Od marca 1989 r. W. S. został oddelegowany do Wydziału Paszportów do pomocy pracownikom wydziału, gdzie również wykonywał czynności administracyjne np. uzupełniał kartoteki, prowadził dokumentację paszportową. Od października 1989 r. do maja 1990 był słuchaczem ASW w L.. Po ukończeniu szkoły został skierowany do rewiru dzielnicowych na ul. [...] w G.. Natomiast z dniem 31 lipca 1990 r. został odwołany ze służby.

Z materiału dowodowego nie wynika, aby w okresie pracy w WUSW lub podczas nauki w WSO w L. W. S. podejmował działania, które można nazwać służbą na rzecz państwa totalitarnego. Nie toczyły się wobec niego żadne postępowania karne i dyscyplinarne w związku z pełnioną służbą. Ubezpieczony nie podejmował jakichkolwiek czynności, które mogłyby zostać negatywnie odebrane, w kontekście naruszeń praw obywatelskich i wolnościowych.

Analizując powyższe okresy Sąd Okręgowy również miał na uwadze, że w okresie wskazanym jako okres służby na rzecz totalitarnego państwa, W. S. był studentem - słuchaczem, a także początkującym funkcjonariuszem. Jako osoba niedoświadczona przydzielany był do najmniej skomplikowanych czynności, sprowadzających się głównie do czynności pomocniczych.

Warto również podkreślić, że w dniu 30 września 1990 r. W. S. został pozytywnie zweryfikowany przez Centralną Komisję Weryfikacyjną w Warszawie,

dzięki czemu mógł podjąć służbę w nowopowstałych służbach państwowych. Ubezpieczony skorzystał z tego uprawnienia 2 czerwca 1997 r., kiedy to podjął pracę w Straży Granicznej.

Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy, Sąd Okręgowy wskazał, że organ rentowy nie udowodnił, aby W. S. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu legalnej definicji zawartej w tzw. ustawie lustracyjnej.

Zdaniem Sądu Okręgowego w postępowaniu sądowym została skutecznie podważona zgodność ze stanem faktycznym informacji IPN o przebiegu służby ubezpieczonego w organach bezpieczeństwa państwa. Skoro służba wnioskodawcy nie spełniała kryteriów służby na rzecz totalitarnego państwa nie było żadnych podstaw do ponownego przeliczania świadczeń.

Apelację od powyższego wyroku wywiódł organ rentowy, zaskarżając go w całości.

Sąd Apelacyjny w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Sąd ten wskazał, że założenie przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20, iż służba ta powinna być oceniana indywidualnie i wymaga zbadania jej charakteru, stanowi zaprzeczenie woli ustawodawcy, a nadto nakłada na organ niewykonalny de facto obowiązek dowodowy, a tym samym czyni niemożliwą jego ocenę przez sąd. Sąd Apelacyjny uznał za całkowicie zbędne, a nadto sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni twierdzenie o konieczności odkodowania pełnej treści pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa" przez indywidualizowanie charakteru tej służby. W istocie bowiem taka wykładnia sprowadza się do stworzenia nowej normy prawnej, w dodatku sprzecznej z celem i brzmieniem pozostałych regulacji ustawy zaopatrzeniowej.

Zdaniem Sądu drugiej instancji Sąd Okręgowy bezrefleksyjnie, jedynie na podstawie zeznań ubezpieczonego przyjął, że ubezpieczony przez pierwsze 3-4 tygodnie służby został przydzielony do wydziału kadr, gdzie zajmował się przygotowywaniem do archiwizacji i archiwizacją akt funkcjonariuszy odchodzących na emeryturę. Od października 1988 r. ubezpieczony rozpoczął pracę w Departamencie II, gdzie zapoznawał się z instrukcjami, zarządzeniami pracy

wydziału. Dokonywał prostych ustaleń dla innych funkcjonariuszy np. dotyczących miejsca zamieszkania poszczególnych osób. Przepisywał teksty na maszynie, wpisywał dane, sporządzał druki „sprawdzeniowe”. Od marca 1989 r. W. S. został oddelegowany do Wydziału Paszportów do pomocy pracownikom wydziału. Uzupełniał kartoteki, prowadził dokumentację paszportową. Pion II (kontrwywiad) - utworzony został w miejsce pionu II KdsBP w 1956 r. W latach 1961-1965 do jego zadań należał również radiokontrwywiad, a w latach 1989-1990 perlustracja korespondencji.

Sąd Apelacyjny wskazał, że Wyższa Szkoła Oficerska im. [...] została utworzona w 1972 r. na bazie Szkoły Oficerów Bezpieczeństwa Resortu Bezpieczeństwa Publicznego PKWN w L. (1944-1945), Centralnej Szkoły MBP w Ł. (1945-1947 oraz Centrum Szkoleniowego MBP/KdsBP/MSW w L. (1947-1972). Szkoła oficerska w L. była przez lata głównym miejscem szkolenia oficerów Urzędu Bezpieczeństwa, a później Służby Bezpieczeństwa. W programie nauczania przewidziano m.in. praktyki w jednostkach operacyjnych SB. Studenci przeprowadzali podczas nich chociażby rozmowy werbunkowe z kandydatami na tajnych współpracowników, przesłuchiwali, prowadzili obserwację osób inwigilowanych, instalowali aparaturę podsłuchową itd. Nawet rutynowe czynności, jak zabezpieczanie porządku podczas oficjalnych uroczystości, były okazją do zwalczania dążeń wolnościowych Polaków. Doskonałym przykładem były pielgrzymki papieża [...]. Trasy przejazdu i miejsca spotkań z wiernymi były w W. zabezpieczane w znacznej mierze siłami podchorążych WSO. Do ich zadań należało m.in. zatrzymywanie osób usiłujących rozwijać transparenty z treściami wymierzonymi w ówczesną władzę. Winnych kierowano przed Kolegia ds. wykroczeń, które orzekały wysokie kary pieniężne.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że ustalenia Sądu Okręgowego są niezgodne z prawdą historyczną, a wręcz zakłamują prawdę czym w istocie była Służba Bezpieczeństwa w PRL. Podkreślił, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czynny 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. W sytuacji, gdy dokumenty organów bezpieczeństwa państwa w szczególności na początku lat 1989 - 1990 były niszczone na masową skalę oraz zważywszy na fakt, że nie wszystkie przestępcze działania znalazły odzwierciedlenie w dokumentach organów, ustalanie indywidualnych przewinień funkcjonariuszy na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum IPN jest niemożliwe i niecelowe. *Ratio legis* rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2016 r. jest obniżenie świadczeń jako wynik świadomego i dobrowolnego udziału ubezpieczonego w służbach bezpieczeństwa państwa o strukturze komunistyczno-totalitarnej, które zwalczały najbardziej podstawowe, bo przyrodzone prawa człowieka i wolności obywatelskie. Wobec powyższego, zdaniem Sądu Apelacyjnego, organ rentowy prawidłowo dokonał obniżenia należnej ubezpieczonemu emerytury i renty.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w całości zaskarżył odwołujący się. Wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia i przekazanie Sądowi Apelacyjnemu sprawy do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi decyzję w zakresie kosztów zastępstwa procesowego, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz orzeczenie co do istoty sprawy, tj. oddalenie apelacji organu rentowego oraz zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Skarżący zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił rażące naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie bądź błędną wykładnię:

1) art. 2 Konstytucji RP, przez jego niezastosowanie, który to przepis statuuje zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw słusznie nabytych, a wyrok Sądu Apelacyjnego doprowadził do tego, iż doszło do ograniczenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych nabytych przez skarżącego traktując je jako niesłusznie nabyte czym w rażący sposób zostało naruszone bezpieczeństwo prawne skarżącego;

2) art. 30 Konstytucji RP, przez jego niezastosowanie, który to przepis zakazuje władzom publicznym podejmowania działań polegających na tworzeniu sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności a wyrok Sądu Apelacyjnego doprowadził do tego, iż doszło do znacznego obniżenia

minimum materialnego skarżącego uniemożliwiającego możliwość samodzielnego funkcjonowania skarżącego przez co została naruszona jego godność;

3) art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, nakazujących równe traktowanie i niedyskryminowanie w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny przez władze publiczne obywatela, przez ich niezastosowanie, a wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie doprowadził do tego, iż doszło do ustalenia warunków przyznania świadczeń rentowo-emerytalnych skarżącego według zasad mniej korzystnych od powszechnego systemu emerytalnego co narusza zasadę równości wobec prawa i oznacza dyskryminację;

4) art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, zakazującego arbitralnego obniżania świadczeń oraz ustanawiającego prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, przez niezastosowanie, a wyrok Sądu Apelacyjnego doprowadził do tego, iż doszło do pozbawienia skarżącego zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego;

5) art. 13b ust. 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno - Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280; dalej: ustawa zaopatrzeniowa) i uznanie, że zasadnicze znaczenie dla ustalenia służby skarżącego na rzecz bliżej niesprecyzowanego państwa totalitarnego ma sam fakt pełnienia służby w określonych przez ustawę ramach czasowych na rzecz formacji wyszczególnionych w tym przepisie bez względu na to, jakie obowiązki wykonywał skarżący, podczas gdy prawidłowa wykładnia wymaga stwierdzenia że czynności wykonywane w ramach służby faktycznie zmierzały do umocnienia i utrzymania władzy totalitarnej oraz naruszały podstawowe prawa i wolności człowieka;

6) art. 15c ust. 1-10 w zw. z art. 13b ust. 1, polegające na zastosowaniu art. 15c ust. 1-10 ustawy zaopatrzeniowej będące konsekwencją dokonania błędnej wykładni art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przejawiającej się w przyjęciu, że służba skarżącego do dnia 31 lipca 1990 r. była służbą na rzecz bliżej niesprecyzowanego totalitarnego państwa, zaś prawidłowa wykładnia, a co za tym

idzie, również zastosowanie przepisu art. 15c ust. 1-10 wymagają stwierdzenia że czynności wykonywane w ramach służby faktycznie zmierzały do umocnienia i utrzymania władzy totalitarnej oraz naruszały podstawowe prawa i wolności człowieka a więc zastosowanie art. 15c ustawy, gdy bezspornym jest, iż skarżący nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa i tym samym nie zostały spełnione przesłanki do ponownego przeliczenia emerytury;

7) art. 22a w zw. z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, polegające na zastosowaniu art. 22a ustawy zaopatrzeniowej będące konsekwencją dokonania błędnej wykładni art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przejawiającej się w przyjęciu, że służba skarżącego do 31 lipca 1990 r. była służbą na rzecz bliżej niesprecyzowanego totalitarnego państwa, zaś prawidłowa wykładnia, a co za tym idzie, również zastosowanie przepisu art. 22a ustawy wymagają stwierdzenia że czynności wykonywane w ramach służby faktycznie zmierzały do umocnienia i utrzymania władzy totalitarnej oraz naruszały podstawowe prawa i wolności człowieka a więc zastosowanie art. 22a ustawy, gdy bezspornym jest, iż skarżący nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa i tym samym nie zostały spełnione przesłanki do ponownego przeliczenia renty.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej odwołującego się oraz zasądzenie od odwołującego się na jego rzecz kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości podwójnej stawki minimalnej (z uwagi na § 15 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych) według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna została uwzględniona.

Analizując zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) stwierdził, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i

wolności człowieka. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wypowiedział się, że „Sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym wypadku. Przedstawione przez ubezpieczonego kontrfakty będą oczywiście podlegać swobodnej ocenie w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejscu pełnienia służby, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego. Powyższe stanowisko zostało następnie podzielone w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23 (LEX nr 3689950), w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298).

Również Trybunał Konstytucyjny dostrzegł w wyroku z 24 lutego 2010 r. (K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15), że kontrola informacji o przebiegu służby wydawanej przez IPN, została połączona z prawem zaskarżenia decyzji organu emerytalnego, a w konsekwencji z prawem do rozpoznania istoty sprawy przez sąd powszechny. Nie sposób zatem uznać, że ustawodawca pozbawił osoby, których dotyczy kwestionowana regulacja, prawa sądowej kontroli informacji sporządzonej przez IPN. Informacja o przebiegu służby nie jest wobec tego władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), lecz jest

oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby fizycznej. Wskazana czynność ma charakter stricte informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie określonych faktów, zamieszczonych w aktach osobowych funkcjonariusza, celem ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych. Władczym rozstrzygnięciem wobec skarżącego jest decyzja organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego i jego wysokości. Zatem dopiero decyzja organu emerytalnego podlega kontroli sądowej. Natomiast właściwym sądem dokonującym tej kontroli jest sąd powszechny, a ten, podczas rozpoznawania istoty sprawy, będzie uprawniony do weryfikacji informacji z IPN w postępowaniu dowodowym (uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3 poz. 28; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3).

Oceny tej nie zmienia, że informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c. Ukształtowane na tle spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie akceptuje, że okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowadniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (wyroki Sądu Najwyższego: z 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNAPIUS 1996 nr 16, poz. 239; z 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPIUS 1998 nr 11, poz. 342; z 8 sierpnia 2006 r., I UK 27/06, OSNP 2007 nr 15-16, poz. 235), a art. 247 k.p.c., wprowadzający ograniczenia dowodzenia zeznaniami świadków lub z przesłuchania stron przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną, nie ma zastosowania w tych sprawach (wyroki Sądu Najwyższego: z 11 października 2016 r., I UK 356/15, LEX nr 2174067 i z 10 lipca 2013 r., II UK 427/12, LEX nr 1555534). Podobne postulaty dotyczące weryfikacji przebiegu służby m.in. w oparciu o opinie służbowe funkcjonariuszy są formułowane w doktrynie (zob. B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105).

Sąd Najwyższy w składzie tu orzekającym podziela powyższy pogląd, jak również częściowo zgadza się z twierdzeniami zawartymi w wyroku Sądu Najwyższego z 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23 (LEX nr 3689950), że zrównanie

statusu osób - przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego - które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie może być dokonane za pomocą tych samych parametrów. Inaczej każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby się spotkać z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego.

W rozpoznawanej sprawie kluczowy jest jednak problem spowadający się do prawnego mechanizmu ustalania emerytury przyjętego w ustawie zaopatrzeniowej powiązanego z okresami służby na rzecz totalitarnego państwa, a następnie już po weryfikacji w państwie demokratycznym, co nie pozostaje bez znaczenia w okolicznościach faktycznych ustalonych w niniejszej sprawie, w kontekście skierowanego przez Sąd Najwyższy do Trybunału Konstytucyjnego zagadnienia prawnego w sprawie I USKP 104/23.

W realiach rozpoznawanej sprawy Sądy *meriti* ustaliły, że na dzień 1 października 2017 r. ubezpieczony posiadał łącznie staż w wysokości 21 lat, 7 miesięcy i 29 dni wysługi emerytalnej. Okres od 1 września 1988 r. do 31 lipca 1990 r. tj. 1 rok, 11 miesięcy został zaliczony z przelicznikiem stanowiącym 0,0% wymiaru jako okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Istotna pozostaje zatem kwestia sposobu obliczenia emerytury przyjętego w art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, która nawiązuje metodologicznie do mechanizmu przyjętego w jej art. 15, podlegając jednak istotnej modyfikacji przez rozwiązanie przyjęte w art. 15c ust. 3 tej ustawy, w którym zastosowano reduktor wysokości świadczenia w postaci granicznej kwoty przeciętnej miesięcznej emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń, ustalonej corocznie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Dotyczy to również świadczeń z tytułu emerytury policyjnej, dla których podstawę 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. Zagadnienie to było wielokrotnie podnoszone w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. np. wyrok z 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23, Legalis nr 3038062).

W ocenie Sądu Najwyższego w składzie tu orzekającym nie budzi wątpliwości konstytucyjnych obniżenie skarżącemu wysokości emerytury poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa w wyrażnie zakreślonym czasie, to jednak takie wątpliwości powstają na tle zastosowania w stosunku do ubezpieczonego przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zmniejszającego wysokość jego emerytury ustalonej zgodnie z jego ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Istota „gilotyny” umieszczona w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, jest bowiem wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Staje się to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę, że rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r. Wynika to z tego, że wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego redukować. W rezultacie, omawiany przepis godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprawdzie przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Sąd Najwyższy ma poważne wątpliwości czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „ureczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej”. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru, 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 emerytur, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 6 lutego 2024 r., III USKP 110/23, LEX nr 3668521).

Mając na uwadze utrwaloną w dorobku Sądu Najwyższego linię orzecniczą, że przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją konstrukcję i istotę podlegają wykładni ścisłej, a ogólną zasadą pozostaje priorytet

wykładni językowej (M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002, s. 49 i n.), jeżeli sens językowy przepisu jest oczywisty i jasny, osoba interpretująca przepis powinna na nim się oprzeć (L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2010, s. 73) i jednocześnie podnoszone w orzecznictwie wątpliwości co do zgodności art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z art. 2, art. 32, art. 64 oraz art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: „czy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280) jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Przedstawione zagadnienie i odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego będzie mieć znaczenie również w niniejszej sprawie. Z ustaleń faktycznych bowiem wynika, że skarżący przeszedł pozytywną weryfikację w dniu 30 września 1990 r., Centralna Komisja Weryfikacyjna w Warszawie uznała, iż może on ubiegać się o pracę w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa oraz innych jednostkach podległych MSW. Po zakończeniu służby z dniem 31 lipca 1990 r., w kolejnych latach skarżący pracował jako nauczyciel wychowania fizycznego następnie od 2 czerwca 1997 r. do 30 stycznia 2012 r. był funkcjonariuszem Straży Granicznej. Zatem w okolicznościach rozpoznawanej sprawy Sąd Najwyższy nie przesądzając o wyniku jej rozstrzygnięcia, pozostawia Sądowi Apelacyjnemu przy ponownym jej rozpoznaniu rozważenie zastosowania art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. do czasu udzielenia odpowiedzi przez Trybunał Konstytucyjny na pytanie prawne w sprawie I USKP 104/23.

Jako uzupełnienie powyższych rozważań należy jeszcze odnieść się do zagadnienia oceny konstytucyjności konkretnego przepisu prawnego przez sąd powszechny, co do którego występują dwa odmienne stanowiska. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, że kompetencję orzekania o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy

ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i tylko on może rozważać usunięcie z systemu prawnego przepisów sprzecznych z ustawą zasadniczą (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP). Z tego stanowiska wynika, że sąd powszechny nie ma możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją RP, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08 i z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2010 r., (...) i powołane w nich orzeczenia). Powyższy pogląd podziela skład Sądu Najwyższego orzekający w tej sprawie.

Występuje również pogląd przeciwny, 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. Wskazuje się, że 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. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585 i powołane w nim orzecznictwo).

Mając na względzie powyższe argumenty Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 108 § 2 k.p.c.

[SOP]

[r.g.]