



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 października 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Romualda Spyt

SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania W. M.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 17 października 2024 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 16 marca 2023 r., sygn. akt III AUa 500/22,

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

[SOP]

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyrokiem z dnia 16 marca 2023 r., na skutek apelacji organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 20 maja 2022 r., zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił odwołania skarżącego W.M. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (organ rentowy).

Decyzją z dnia 13 lipca 2017 r. organ rentowy, działając na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 oraz 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 2024 r., poz. 1121 ze zm., dalej jako „ustawa zaopatrzeniowa”) oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji nr [...] /2017 z dnia 11 kwietnia, ponownie ustalił wysokość należnej skarżącemu emerytury. W decyzji stwierdzono, że od dnia 1 października 2017 r. miesięczna wysokość emerytury wynosi 2.069,02 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 5.997,44 zł. Okres służby od 1 września 1988 r. do 31 lipca 1990 r. uznano za okres określony w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, liczony po 0.0%. Emerytura wyniosła 73,45 % podstawy wymiaru i została ograniczona do kwoty przeciętnej emerytury (to jest do kwoty 2.069,02 zł). Następnie decyzją z dnia 19 października 2018 r., organ rentowy na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji nr [...] /2018 z dnia 5 września 2018 r. po przeprowadzeniu przez ten organ ponownej kwerendy, ustalił wysokość emerytury stwierdzając, że od dnia 1 listopada 2018 r. miesięczna wysokość tego świadczenia wynosi 2.130,68 zł przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 6.176,16 zł.

Sąd Okręgowy w Szczecinie zmienił zaskarżone decyzje w ten sposób, że przyznał skarżącemu prawo do ustalenia wysokości emerytury z pominięciem art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. Podstawą rozstrzygnięcia były ustalenia, że ubezpieczony podjął decyzję o wstąpieniu do Milicji Obywatelskiej, jednakże ze względu na brak wolnych etatów w MO z dniem 1 września 1988 r. został przyjęty do służby w SB i mianowany funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej.

Z dniem 1 stycznia 1989 r. ubezpieczonego przeniesiono i mianowano na stanowisko inspektora Grupy II SB RUSW. Zasadniczym zakresem działania Grupy II było: organizowanie i wykonywanie zadań operacyjnych na podległym terenie w rozpoznaniu, zapobieganiu i wykrywaniu prowadzonej działalności służb wywiadowczych i ośrodków dywersji politycznej państw kapitalistycznych, skierowanych przeciwko podstawowym interesom PRL i krajom wspólnoty socjalistycznej. Odwołujący nie miał żadnego doświadczenia ani w pracy w Milicji ani w SB. Zadaniem ubezpieczonego oraz innych funkcjonariuszy SB była ochrona od strony kontrwywiadowczej poligonu w D.. W listopadzie 1988 r. ubezpieczony wytypował kandydata na tajnego współpracownika z Koła „[...]” w celu zabezpieczenia imprez myśliwskich. W następnych miesiącach przeprowadzał rozmowy operacyjne z tajnymi współpracownikami, rejestrował kandydatów na „TW”, opracowywał wytypowanych kandydatów, zabezpieczał przejazdy samochodów dyplomatycznych, pozyskiwał „TW” i rejestrował „KO”, odbywał regularne spotkania z „TW” pozostającymi na kontakcie, pracował na rzecz zabezpieczenia wyborów do sejmu i senatu. Z dniem 1 sierpnia 1990 r. ubezpieczony przeszedł do Policji, gdzie służył do końca 2005 r.

Sąd zauważył między innymi, że sytuacja ubezpieczonego, który przez 1 rok i 5 miesięcy pełnił służbę dla totalitarnego państwa wobec pozostałych 15 lat i 5 miesięcy jego nienagannej służby w Policji dla wolnej Polski - nie powinna spowodować - w braku stwierdzenia przestępczych czynów po jego stronie - pozbawienia go znacznej części świadczenia emerytalnego, i to po raz drugi. Stwierdził, że okres służby od 1 września 1988 r. do 31 stycznia 1990 r. należałoby już wyjściowo traktować „łagodniej” aniżeli służbę pełnioną przez inne osoby wiele lat wcześniej (w tym w szczególności w latach 1944-1956), z uwagi na mniejszą radykalność systemu totalitarnego w ostatnich latach jego trwania. Stwierdzając, że służba ubezpieczonego nie powinna być uznana za służbę na rzecz państwa totalitarnego miał na względzie przede wszystkim późniejszą wzorową ponad 15-letnią służbę ubezpieczonego w Policji dla wolnej Polski, jak i fakt dokonanego już zmniejszenia jego emerytury policyjnej od 1 stycznia 2010 r. z tytułu charakteru służby ubezpieczonego w tym samym - co obecnie kwestionowany okresie wydłużonym nawet omyłkowo aż do 31 lipca 1990 r. Jednocześnie Sąd podkreślił, iż

nie uznał za prawdziwe twierdzenia ubezpieczonego co do tego, że nie naruszał niczych praw i wolności. Zbierając różnego rodzaju informacje musiał prawa różnych osób naruszać. Z zebranych dokumentów wynika jednak, że ubezpieczony nikogo nie zatrzymał ani nie aresztował, a także że nie doprowadził do takiego zatrzymania czy aresztowania. Wskazano, że pracował w SB krótko, a służbę rozpoczął tuż przed zmianami demokratycznymi. Część jego obowiązków, jak zabezpieczenie wyborów w 1989 r. oraz ochrona przejazdu samochodów dyplomatycznych, nie miała nic wspólnego z typowymi działaniami Służby Bezpieczeństwa. Sąd Okręgowy zmienił zaskarżone decyzje w ten sposób, że ustalił wysokość emerytury policyjnej ubezpieczonego z pominięciem art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Uwzględniając apelację organu rentowego, Sąd drugiej potwierdził trafność ustalenia, że służba ubezpieczonego w spornym okresie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Następnie stwierdził, że Sąd Okręgowy nieprawidłowo odmówił zastosowania art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. Sąd odwoławczy stwierdził, że podnoszone przez ubezpieczonego okoliczności dotyczące dalszego przebiegu służby znajdują uzasadnienie wyłącznie w kontekście zastosowania art. 8a ustawy zaopatrzeniowej ustalającego tryb wydania decyzji przez Ministra. Sąd Apelacyjny przyjął za własne ustalenia Sadu Okręgowego odnośnie zakresu obowiązków ubezpieczonego, zakresu działania jednostek, w których służył i czynności przez niego rzeczywiście wykonywanych w spornym okresie. Sąd stwierdził, że ubezpieczony dobrowolnie i świadomie wpisał się w model państwa totalitarnego PRL. Wobec tego Sąd Apelacyjny nie zgodził się z twierdzeniem o zakwalifikowaniu służby ubezpieczonego do pojęcia służby sensu largo zwłaszcza w kontekście zadań przez niego wykonywanych polegających między innymi na pozyskiwaniu i prowadzeniu tajnych współpracowników. Zdaniem Sądu Apelacyjnego przepis art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zawiera definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie. Zdaniem Sądu brak jest podstaw do sięgania po wykładnię systemową lub celowościową. Sąd Apelacyjny mając jednak na uwadze poglądy wyrażone w siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), zgodnie z którą kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 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, dokonał ustaleń, które przeczą twierdzeniom ubezpieczonego lekceważącego ocenę swojej działalności w kontekście charakteru przydzielonych mu zadań, zakresu obowiązków w wydziale, w którym pełnił służbę. Stwierdził wreszcie Sąd Apelacyjny, że obniżenie wysokości świadczenia emerytalnego do kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej z FUS jest zasadne.

Zaskarżając wyrok w całości, skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego i procesowego, to jest:

1. art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię i przyjęcie, że katalog jednostek oraz formacji zawarty w tym przepisie stanowi definicję pojęcia „praca na rzecz państwa totalitarnego”,

2. art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej przez niewłaściwe zastosowanie i obniżenie skarżącemu się kasacyjnie świadczeń z tytułu emerytury policyjnej wobec nieuprawnionego uznania, iż pełnił on „służbę na rzecz państwa totalitarnego,

3. art. 64 ust. 1- 3 Konstytucji RP w związku z art. 15c ust. 3 ustawy emerytalnej przez ich błędną wykładnię, co doprowadziło do nieuzasadnionego obniżenia skarżącemu kasacyjnie świadczenia z tytułu emerytury policyjnej za wszystkie jego lata służby,

4. art. 2, art. 32 Konstytucji RP w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez brak uznania, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa, niedyskryminacji,

5. art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c. polegające na nieprzedstawienie okoliczności na których oparto rozstrzygnięcie sprawy;

6. art. 385 k.p.c. przez jego niezastosowanie, mimo że apelacja organu była w całości bezzasadna.

Skarżący wniósł o uchylenie wyroku oraz orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę w całości zaskarżonego wyroku polegającą na oddaleniu apelacji organu

rentowego w całości ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz przekazanie w całości sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna w zakresie dotyczącym zastosowania przez Sąd drugiej instancji art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do ograniczenia wysokości należnego mu świadczenia emerytalnego.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących ustalenia stanu faktycznego, należy stwierdzić, że nie są one trafne. Sądy ustaliły, że działania skarżącego nawet w krótkim okresie służby naruszały podstawowe prawa i wolności innych osób. Należy przypomnieć, że w utrwalonym 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. Ponadto w wyroku z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, 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 zaopatrzeniowej) 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. W rozpoznawanej sprawie Sady ustaliły, że nie tylko przynależność funkcyjna, lecz również działania skarżącego wypełniały kryteria zaklasyfikowania jego służby jako pełnionej na rzecz państwa totalitarnego. Skarżący pomimo przywoływanej w skardze schyłkowości państwa opresyjnego, aktywnie dążył do pozyskania tajnych współpracowników dla Służby Bezpieczeństwa PRL. Dla oceny tej okoliczności i jej klasyfikacji nie ma znaczenia dalszy przebieg służby skarżącego.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W judykacie tym 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 zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, „wyzerowanie lat służby” dotyczy wyłącznie okresu służby na rzecz państwa totalitarnego. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej, wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Dlatego krytyczna

ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej 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.

O zasadności skargi kasacyjnej przesądziło natomiast zastosowanie względem skarżącego drugiego spośród wymienionych mechanizmów. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej „gilotyny” obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana służbą mundurową po 1990 r.; a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP; b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP; d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (zob. też np. wyroki Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400 oraz z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

Wobec powyższych argumentów nie jest zasadne stanowisko Sądu Apelacyjnego, który w całości zgodził się z decyzją organu rentowego, obniżającą emeryturę ubezpieczonego na podstawie art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

Jak ustalono w trakcie postępowania skarżący wykonywał pracę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 września 1988 r. do 31 stycznia 1990 r. Nie wpływa to na naruszenie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez obniżenie świadczenia ubezpieczonego do pułapu przeciętnej emerytury, w sytuacji gdy wysokość świadczenia „ponad” ten wskaźnik została wypracowana służbą, która nie została zaklasyfikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego. Zastosowanie w tej sytuacji mechanizmu z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej – zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w sprawie II USKP 120/22 i potwierdzonym w kolejnych orzeczeniach (np. wyroki Sądu Najwyższego z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453 i z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9; zob. także postanowienia Sądu Najwyższego z 29 listopada 2023 r., III USK 86/23, LEX nr

3632802 i z 2 sierpnia 2023 r., III USK 45/23, LEX nr 3590560) - w sposób oczywisty narusza art. 2 i art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP oraz godzi w art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP, a tym samym narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Redukowanie wysokości świadczenia emerytalnego, które zostało skalkulowane z tytułu służby niebędącej służbą na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia ani nie znajduje oparcia w celach ustawy.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzeczono jak w sentencji wyroku.

ł.n

[a.ł]