I USKP 189/24

# WYROK
## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Piotr Prusinowski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Halina Kiryło
SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania W. Ż.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 6 lutego 2025 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 29 czerwca 2023 r., sygn. akt III AUa 568/22,

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

# UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 29 czerwca 2023 r. Sąd Apelacyjny w Szczecinie zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 lipca 2022 r. w ten sposób, że oddalił odwołania od decyzji z dnia 5 czerwca 2017 r., Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, którymi organ ponownie ustalił wysokość emerytury i renty inwalidzkiej ubezpieczonego.

Sąd Okręgowy ustalił, że W. Ż. urodził się w dniu […]., w okresie od dnia 27 września 1976 r. do dnia 28 sierpnia 1977 r. był kadetem i w tym czasie ukończył Szkolę Chorążych Wojsk Ochrony Pogranicza w Kętrzynie. Następnie, rozkazem personalnym z dnia 30 sierpnia 1977 r. został powołany do czynnej służby wojskowej, zaś od dnia 28 sierpnia 1977 r. do dnia 28 września 1977 r. przebywał w dyspozycji MSW i dowództwa [...] Brygady Wojsk Ochrony Pogranicza. Kolejno, to jest od dnia 28 września 1977 r. do dnia 6 października 1986 r. pełnił służbę w [...] Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza jako kontroler Granicznej Placówki Kontrolnej w K., a od dnia 6 października 1986 r. do dnia 30 listopada 1989 r. pracował jako kontroler GPK w Ś.. Z ustaleń Sądu wynika również, że od dnia 1 grudnia 1989 r. do dnia 11 kwietnia 1991 r. ubezpieczony pełnił służbę w [...] Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza na stanowisku kontrolera grupy operacyjnej GPK w Ś., zaś od dnia 11 kwietnia 1991 r. do dnia 15 maja 1991 r. pracował w Ośrodku Szkoleniowym Wojsk Ochrony Pogranicza na stanowisku kontrolera GPK w Ś.. Z dniem 15 maja 1991 r. ubezpieczony został zwolniony z zawodowej służby wojskowej i przyjęty do służby w Straży Granicznej, gdzie pracował do dnia 25 czerwca 1997 r. Sąd pierwszej instancji wskazał w swych ustaleniach, że ubezpieczony przez cały okres służby był kontrolerem w Granicznej Placówce Kontrolnej, a jego praca polegała na wykrywaniu fałszywych dokumentów, bądź osób, które je podrabiały. Sąd Okręgowy ustalił również, że po zakończeniu służby w WOP ubezpieczony rozpoczął pracę w Straży Granicznej, gdzie wykonywał takie same czynności. Nadto ustalono, że w spornym okresie ubezpieczony nie pracował operacyjnie, nie brał udziału w przesłuchaniach, nie dopuszczał się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych: nie dopuszczał się łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcenia prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Wskazano również, że

ubezpieczonemu nigdy nie zarzucono prowadzenia działań sprzecznych z prawem, przekroczenia uprawnień i nie był on karany za niewłaściwe wykonanie pracy. Ustalono także, że w informacji o przebiegu służby z dnia 21 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że ubezpieczony w okresie od dnia 28 września 1977 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b 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”). Następnie, decyzją z dnia 8 września 2017 r. Dyrektor Oddziału Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu ustalił, że dane osobowe ubezpieczonego nie widnieją w katalogu funkcjonariuszy, współpracowników, kandydatów na współpracowników organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 5 ustawy zaopatrzeniowej oraz innych osób, udostępnionym w Instytucie Pamięci Narodowej od dnia 26 listopada 2004 r. Sąd pierwszej instancji ustalił także, że na dzień 1 października 2017 r. W.Ż. posiadał łącznie 24 lata, 1 miesiąc i 22 dni wysługi emerytalnej, a za okres od dnia 28 września 1977 r. do dnia 31 lipca 1990 r. (12 lat, 10 miesięcy i 3 dni) przyjęto wskaźnik w wysokości 0.0%. Decyzją z dnia 5 czerwca 2017 r. organ rentowy ponownie ustalił wysokość emerytury ubezpieczonego na kwotę 1.033,73 zł, zaś kolejną decyzją z tego samego dnia ponownie ustalono wysokość renty ubezpieczonego na kwotę 750,00 zł.

Powyższe ustalenia doprowadziły Sąd Okręgowy do wniosku, że odwołania ubezpieczonego okazały się zasadne. Sąd Okręgowy wskazał, że stan faktyczny tej sprawy nie był sporny między stronami, zaś istotą sporu była kwestia zasadności zastosowania wobec ubezpieczonego przepisów ustawy, które spowodowały istotne zmniejszenie jego świadczeń emerytalnych i rentowych. Sąd pierwszej instancji wskazał, że w jego ocenie kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” nie może spełniać tylko formalna przynależność do służb w wymienionych w tym przepisie, lecz zrealizowanie tej przesłanki powinno być ocenione na podstawie

indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, służących reżimowi komunistycznemu, co wynika z podstawowych, fundamentalnych zasad przyjętych dla świadczeń emerytalno-rentowych. Zwrócono uwagę na pogląd prezentowany przez sądy ubezpieczeń społecznych, w którym wskazano, że sąd nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej. W ocenie Sądu Okręgowego, skoro ustawodawca posługuje się pojęciem służby na rzecz totalitarnego państwa, to nie wystarczy, że organ rentowy zmniejszając świadczenie wykaże pełnienie służby w wymienionych przez ustawodawcę cywilnych, milicyjnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, jak to się stało w przedmiotowej sprawie. Zdaniem Sądu to na organie rentowym spoczywał obowiązek wykazania, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa według legalnej definicji zawartej w preambule ustawy lustracyjnej, a jak wskazał Sąd Okręgowy - temu obowiązkowi organ nie sprostał. Oceniono, że z akt IPN nie wynika, aby działalność ubezpieczonego w kwestionowanym 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. W ocenie Sądu Okręgowego, zgromadzony materiał dowodowy nie wskazuje na to, aby ubezpieczony w spornym okresie miał kontakt z tajnymi współpracownikami, czy też brał udział w tłumieniu demonstracji, zamieszek, nie wykonywał czynności przeciwko opozycji demokratycznej, kościołowi, obywatelom. Jednocześnie zwrócono uwagę na to. że przeszedł on proces weryfikacyjny, kontynuując zatrudnienie w Służbie Granicznej i miał pełne prawo do uznania, że będzie traktowany w taki sam sposób jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych po 1990 r. a w szczególności także ci. którzy podjęli służbę po dacie 31 lipca 1990 r. Sąd podkreślił też, że po dniu 15 maja 1991 r. i rozpoczęciu pracy w Straży Granicznej zakres obowiązków ubezpieczonego nie uległ zmianie, gdyż w dalszym ciągu wykonywał takie same czynności, jak w ramach służby w WOP i zajmował się wyłącznie sprawdzaniem dokumentów osób przekraczających granicę.

Sąd Apelacyjny ocenił, że mając na uwadze przepisy nowelizujące ustawę zaopatrzeniową, należy zauważyć, że w niniejszej sprawie ustalone zostało, iż

odwołujący się niewątpliwie w okresie od dnia 28 września 1977 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy. Zatem z mocy art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej, na tej tylko podstawie zasadne było obniżenie świadczeń. Sąd Apelacyjny podkreślił, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale 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. Zdaniem Sądu Apelacyjnego ustawa zawiera definicję legalną, z której to jednoznacznie wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby, jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. W konsekwencji Sąd ocenił, że zaskarżone decyzje są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, co do których Sąd Apelacyjny odmiennie niż Sąd Okręgowy nie odnalazł przesłanek do odmowy zastosowania.

Odwołujący się zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną zgodnie z zawartym tam stwierdzeniem w części dotyczącej punktu 1 oraz w części dotyczącej punktu 2 wyroku (co w sumie stanowi całość rozstrzygnięcia). Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonym zakresie i orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego:

a) art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej przez przyjęcie, że przesłanka „służby na rzecz państwa totalitarnego” spełniona jest wyłącznie przez wzgląd na fakt formalnego zatrudnienia bez dokonania oceny przebiegu całej służby na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka;

b) art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 178 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przez

niekorzystne przeliczenie emerytury poprzez błędne przyjęcie, że niekorzystne przeliczenie emerytury pomimo objęcia odwołującego się dyspozycją art. 15b ustawy zaopatrzeniowej jest zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej;

c) art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, że przeliczenie emerytury Odwołującego się jest zgodne z zasadą równości wszystkich wobec prawa;

d) art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, że przeliczenie emerytury jest zgodne z zasadą trójpodziału władzy;

e) art. 18 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. z art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15c ust. 1-3 w zw. z art. 13 ust. 1 lit. 1c oraz z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez nadużycie przez państwo legitymowanego celu jako uzasadnienia ograniczenia prawa do poszanowania mienia poprzez wprowadzenie kolejnego ustawowego mechanizmu obniżania emerytur i rent funkcjonariuszy, sprzecznego z zasadą rzetelnej legislacji i zasadą proporcjonalności;

f) art. 32 oraz art. 64 Konstytucji RP w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. z art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. z art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15c ust. 3 w zw. z art. 13 ust. 1 lit. 1c oraz z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez dyskryminujące obniżenie świadczeń należnych w związku ze służbą po 1990 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna. Należy, po pierwsze, przypomnieć, że w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, iż 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., 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”. Wyjaśniono też, 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. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni potwierdza trafność poglądu wyrażonego między innymi w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23 (OSNP 2024 nr 7, poz. 73), że skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to można przyjąć, że istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach - tak też w uchwale III UZP 1/20, pkt 60), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym, o czym była już wyżej mowa. Nie jest więc 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 ust. 1 ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. Tak też przyjął Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, w której stwierdził, że razie stosownego zarzutu przeciwko

osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym wypadku. Jednocześnie w swoich rozważaniach Sąd Apelacyjny wyraził jednak pogląd, że wobec niebudzącej wątpliwości treści przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, nie ma uzasadnienia dla poszukiwania znaczenia użytych w nim sformułowań z zastosowaniem innych, niż literalna, metod wykładni. Wykładnia ta nie jest prawidłowa w świetle przytoczonych poglądów Sądu Najwyższego. Ponownie rozpoznając sprawę, Sąd Apelacyjny winien uwzględnić dotychczasowy dorobek orzeczniczy i dokonać subsumpcji ustalonego stanu faktycznego uwzględniając z jednej strony znaczenie domniema zawartego w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz możliwość jego obalenia w toku postępowania. Oceny, czy skarżący wykonywał służbę na rzecz totalitarnego państwa należy bowiem dokonać 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. Dodać na zakończenie trzeba, że czynności polegające wyłącznie na standardowej kontroli granicznej, bez działań operacyjnych i śledczych, co do zasady nie pozwalają na kwalifikowanie służby jako pełnionej „na rzecz totalitarnego państwa”.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. $398^{15}$ § 1 k.p.c. orzeczono jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[a.ł]