



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

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 12 marca 2025 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 8 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 127/22,

**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 8 listopada 2022 r. oddalił apelację odwołującego się od wyroku Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zainicjowanej odwołaniem od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 6 lipca 2017 r.

Przedmiotową decyzją organ rentowy na podstawie art. 15c 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, 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 z dnia 5 maja 2017 r., ponownie ustalił wysokość emerytury należnej odwołującemu, stwierdzając, że emerytura policyjna wynosi 3.080,03 zł przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 5.998,12 zł. Organ rentowy ograniczył jednocześnie ustaloną kwotę emerytury do kwoty 2.069,02 zł, to jest do kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd Okręgowy ustalił, że odwołujący się w dniu 20 listopada 1972 r. został mianowany na stanowisko wywiadowcy Wydziału „B” Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w stopniu kaprała, na okres służby przygotowawczej. W dniu 1 stycznia 1975 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym, na stanowisku starszego wywiadowcy. Przeszedł przeszkolenie specjalistyczne w Ośrodku Nauczania Obserwacji MSW. a następnie w Szkole Chorążych MSW złożył egzamin na stopień chorążego MO., który to stopień został mu nadany rozkazem z dnia 22 kwietnia 1976 roku. W dniu 1 maja 1976 r. został kierownikiem zmiany Wydziału „B” KWMO. Po zmianach administracyjnych, Wydział „B” został umieszczony w strukturach Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych. W dniu 1 lipca 1987 r. odwołujący się został kierownikiem Sekcji Wydziału „B” Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych. Rozkazem z dnia 3 lipca 1987 r. został mianowany na stanowisko starszego chorążego MO. W okresie pełnienia służby, do zadań odwołującego się należała obserwacja zewnętrzna osób (zwanymi „figurantami”),

która była prowadzona w ramach powołanych zespołów, na rzecz różnych wydziałów Milicji oraz Służby Bezpieczeństwa. Wydział nie prowadził samodzielnych działań operacyjnych, a jedynie czynności usługowe na rzecz wskazanych jednostek. Działania prowadzone były w konspiracji, co wykluczało bezpośredni kontakt z osobami obserwowanymi. Z działań sporządzana była dokumentacja, która była przekazywana kierownikowi sekcji, który następnie przekazywał ją do wydziałów zlecających. Odwołujący się w okresie służby w PRL z uwagi na rzetelność i profesjonalizm w działaniu zyskał sobie poważanie i szacunek przełożonych. Funkcjonariusze sekcji, w której był zatrudniony nie podlegali weryfikacji w ramach przyjęcia do jednostek Policji. Odwołujący się został zwolniony ze służby 30 kwietnia 2005 r. Postępowanie nie wykazało, by kiedykolwiek jego działania służbowe w ramach jednostek MO czy Policji naruszały podstawowe prawa i wolności konkretnych osób.

Zdaniem Sądu Okręgowego odwołanie nie podlegało uwzględnieniu. Sąd podkreślił, że kwestią sporną była zasadność dokonanego w zaskarżonej decyzji zmniejszenia świadczenia emerytalnego odwołującego się przez: wyeliminowanie z podstawy wymiaru emerytury okresu służby od 20 listopada 1972 r. do 1 lipca 1987 r. oraz limitowanie wysokości świadczenia do poziomu przeciętnej emerytury. Zdaniem Sądu Okręgowego treść przepisów ustawy zaopatrzeniowej jest jasna, zaś wykładnia leksykalna tego ostatniego wskazuje wprost, że służbą na rzecz totalitarnego państwa była każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji i formacji. Stwierdzono, że należy odwołać się do podstawowych reguł wykładni przepisów prawnych, które wskazują, że zasadą jest stosowanie w procesie interpretacji norm prawnych w pierwszej kolejności wykładni językowej (leksykalnej). Tym samym Sąd Okręgowy nie podzielił zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 2/20 (OSNP 2021 nr 2, poz. 17). W ocenie Sądu Okręgowego, nieuprawnione i sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni pozostaje twierdzenie o konieczności odkodowania pełnej treści pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, przez indywidualizowanie charakteru tej służby. Sąd Okręgowy nie podzielił zgłoszonych przez odwołującego się

wątpliwości co do konstytucyjności i zgodności z wiążącymi aktami prawa międzynarodowego regulacji, która stanowiła podstawę decyzji organu.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że apelacja ubezpieczonego jest nieuzasadniona. Zdaniem Sądu odwoławczego nie było ani podstaw faktycznych, ani prawnych, aby wobec ubezpieczonego nie zastosować art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, skoro ubezpieczony pełnił służbę w okresie i w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy. Sąd Apelacyjny, tak jak i Sąd Okręgowy, nie miał w powyższym zakresie wątpliwości co do prawidłowości zastosowania przez organ rentowy przepisów prawa materialnego i nie podzielił stanowiska zawartego w uchwale Sądu Najwyższego III UZP 1/20. Zdaniem Sądu Apelacyjnego organowi stosującemu przepisy ustawy zaopatrzeniowej nie przyznano uprawnienia do kształtowania treści pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa” w sposób dowolny. Zdaniem Sądu Apelacyjnego ustawa zawiera definicję legalną, z której wynika jednoznacznie, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby, jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. W ocenie Sądu założenie przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego, stanowi zaprzeczenie woli ustawodawcy.

Odwołujący się zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i jego zmianę poprzez ustalenie emerytury odwołującego się z pominięciem art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy: art. 232 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w związku z art. 231 k.p.c. oraz art. 233 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c., polegające na dokonaniu w sprawie ustaleń sprzecznych z zebrany w sprawie materiałem dowodowym. Natomiast w zakresie przepisów prawa materialnego zarzucono naruszenie art. 13b oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej przez ich zastosowanie w sytuacji, gdy w sprawie nie zachodzą podstawy do ich stosowania, jako że odwołujący nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa w znaczeniu materialnym.

Po wtóre zarzucono naruszenie art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, dalej „TUE”), art. 1 Karty Praw Podstawowych (dalej „KPP”)

w zw. z art. 6 TUE, art. 4 KPP w zw. z art. 6 TUE, art. 20-21 KPP w zw. z art. 6 TUE, art. 25 KPP w zw. z art. 6 TUE, art. 4 ust. 3 i art. 6 i w związku z art. 9 i art. 91 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest zasadna.

Rozważania należy rozpocząć od przypomnienia ugruntowanego w orzecznictwie stanowiska, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający odwołanie 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 dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298). Również Trybunał Konstytucyjny dostrzegł w wyroku z dnia 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 więc 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 siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3 poz. 28; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 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: z dnia 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNAPiUS 1996 nr 16, poz. 239; z dnia 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 342; z dnia 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 dnia 11 października 2016 r., I UK 356/15, LEX nr 2174067 i z dnia 10 lipca 2013 r., II UK 427/12, LEX nr 1555534).

W konsekwencji Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela stanowisko Sądu Najwyższego przyjęte w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28), że 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 z dnia 18 lutego 1994 r.). Stąd 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 przywołanej uchwale Sąd Najwyższy wskazując, że nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę działała na rzecz totalitarnego państwa, gdyż funkcje rozkładały się także na obszary bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu, przyjął wprost, że w tym ostatnim wypadku chodzi o służbę w policji kryminalnej, niezależnie od tego komu była ona podporządkowana oraz o ochronę granic, by uproszczone interpretacje nie godziły w sposób automatyczny w osoby, które prawidłowo i legalnie wykonywały swoje obowiązki służbowe.

Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku przyjął natomiast, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie odnosi się w ogóle do czynności wykonywanych przez wnioskodawcę jako funkcjonariusza, gdyż jedynym kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa jest fakt pełnienia służby w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie jednostek organizacyjnych będących częścią aparatu systemu policyjnego, na którym opierało się państwo totalitarne. W konsekwencji przyjął, że ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe. Wskazany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest zatem w ocenie Sądu Najwyższego uzasadniony. Sąd Najwyższy utożsamia się z poglądem

wyrażonym w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20). W rezultacie, jeśli Sąd odwoławczy jest innego zdania - do czego ma pełne prawo - to naraża się na uchylenie wyroku wobec niezbadania kluczowej dla rozstrzygnięcia przesłanki merytorycznej. Należy również przypomnieć, że w odróżnieniu od państw autorytarnych, czy wręcz totalitarnych, w państwie demokratycznym ustawa nie stanowi jedyne i ostateczne źródła prawa, gdyż jeśli przepis nie czyni zadość niezbędnej ochronie praw jednostki, to istnieją wyższe – konstytucyjnie - gwarantowane uprawnienia przynależne jednostce, Są one niezbywalne i nawet, jeśli działanie jednostki nie jest akceptowalne, ma ona prawo do tego, by wykazać, że w jej indywidualnym przypadku, godne nawet najwyższego potępienia zachowania grupy, do której przynależała, nie miały miejsca.

Częściowo uzasadniony okazał się także zarzut naruszenia wskazanych przez skarżącego norm konstytucyjnych. Do kwestii tej Sąd Najwyższy odniósł się już w wyroku z dnia 16 marca 2023 r. (II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104), a przedstawione w nim stanowisko Sąd Najwyższy w obecnym składzie aprobuje. W przywołanym wyroku Sąd Najwyższy przyjął, że o ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji RP) jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej), 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. (art. 15c ust. 3 tej ustawy). W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po

osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Także w postanowieniu z dnia 2 sierpnia 2023 r. (III USK 45/23, LEX nr 3590560). Sąd Najwyższy odniósł się do norm konstytucyjnych wskazując, że jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. A to oznacza, że wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Zauważyć jednak należy, że poszczególne jednostki redakcyjne art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie mogą być oceniane jednakowo. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2023 r. (II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104) zwrócił uwagę, że rygoryzm wprowadzonych rozwiązań normatywnych, a także ich nieefektywność funkcjonalna, nie stanowią wystarczających racji przemawiających za uznaniem oczywistej niezgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP. Antagonizm występujący między obywatelami, którzy domagają się rozliczeń z przeszłością, a tymi, którzy nie widzą takiej potrzeby utrudnia postrzeganie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zabezpieczeniowej jako niemieszczącego się w formule „demokratycznego państwa prawa”. Wskazany dwugłos nie sprzyja, a wręcz zaciemnia możliwość jednoznacznego zakwalifikowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jako pozostającego w opozycji do wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Identycznie rzecz się ma, jeśli chodzi o zgodność z pozostałymi przepisami Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzeczono jak w sentencji wyroku.

[a.ł.]