



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 maja 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Rączka (przewodniczący)

SSN Józef Iwulski

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania U. S.

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 maja 2023 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi

z dnia 4 lutego 2021 r., sygn. akt III AUa 2194/20,

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

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 12 września 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości
policyjnej emerytury Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw

Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość świadczeń U.S. od 1 października 2017 r.

W decyzji wskazano, że podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 5.535,89 zł. Emerytura wynosi 68,68% podstawy wymiaru a jej łączna wysokość wynosi 3.802,05 zł. Jednocześnie ogranicza się jej wysokość do 2.069,02 zł, tj. do przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS. Jako podstawę prawną decyzji wskazano 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) oraz otrzymaną z IPN informację z dnia [...].

Wyrokiem z dnia 20 października 2020 r. Sąd Okręgowy w Łodzi zmienił zaskarżoną przez ubezpieczoną decyzję i zobowiązał Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do przeliczenia jej policyjnej emerytury z pominięciem art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Sąd Apelacyjny w Łodzi, wyrokiem z dnia 4 lutego 2021 r., oddalił apelację organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego.

W sprawie ustalono, że U.S. od 1 grudnia 1974 r. pełniła służbę w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K. na stanowisku referenta w Inspektoracie Operacyjnym, a potem w ZOMO jako referent ewidencji. Następnie pełniła służbę w Policji do 15 lutego 2006 r.

Z informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum IPN w Ł., sporządzonej dla organu rentowego w dniu 9 września 2017 r. wynika, iż odwołująca się, w okresie od 1 lipca 1983 r. do 31 lipca 1990 r. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Apelacyjny ustalenia i rozważania prawne Sądu Okręgowego uznał za własne.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że w dniu 16 września 2020 r. Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę w sprawie III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 28), poz. 28), w której zaprezentował między innymi wykładnię pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego”, którym posługuje się ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zdaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w rzeczowej uchwale, kryterium służby na rzecz tzw. państwa totalitarnego określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, 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. Oznacza to, że w postępowaniu przed sądem należy wykazać, że funkcjonariusz w swojej służbie w czasach PRL naruszył podstawowe prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, suwerenność i wolną Polskę. Jeśli nie zostanie to dowiedzione, a ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na organie emerytalno-rentowym, wówczas były funkcjonariusz nie będzie miał automatycznie obniżanego świadczenia. Tym samym, warunkiem utraty świadczenia emerytalnego jest wykazanie, że konkretny funkcjonariusz w swojej służbie naruszył podstawowe prawa i wolności innych osób, zwłaszcza walczących o niepodległość, suwerenność i wolną Polskę. Sąd Najwyższy nie zaakceptował koncepcji winy zbiorowej, którą to ustawodawca usiłował przevorsować w rozpatrywanej ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Apelacyjny wskazał, że trafnie Sąd Okręgowy uznał bezpośredni skutek oraz pierwszeństwo stosowania praw podstawowych UE w krajowym porządku prawnym i zasadnie przez ich pryzmat dokonał oceny zgodności ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z prawami - zasadami podstawowymi UE. Wyjaśnił, że jest to związane z zaakceptowaną przez wszystkie państwa członkowskie UE z momentem przystąpienia do tej organizacji międzynarodowej, w tym również przez Polskę, zasadą prymatu prawa Unii Europejskiej nad prawem krajowym w sytuacji kolizji tych dwóch porządków prawnych. Owa zasada pierwszeństwa prawa unijnego została ukształtowana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS, obecnie TSUE), w szczególności za sprawą wyroku z dnia 15 lipca 1964 r. Costa contra ENEL, zaś prawotwórczy charakter orzeczeń ETS jest niekwestionowany. Oznacza to, że w przypadku, gdy norma

prawa krajowego nie daje się pogodzić z normą unijną, zastosowanie znajduje norma prawa UE, zaś norma krajowa zostaje pominięta, poprzez jej niezastosowanie, tak jak gdyby w ogóle nie istniała.

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, że art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy koliduje z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 47 Karty Praw Podstawowych, gdyż władza ustawodawcza, zamiast władzy sądowniczej, wymierzyła grupie osób określony rodzaj kary (zmniejszenie świadczenia) oraz dokonała moralnej stygmatyzacji. Ponadto przepis ten narusza art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 17 Karty Praw Podstawowych i art. 1 protokołu nr 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w myśl których ingerencja ze strony organu władzy publicznej w poszanowanie mienia musi być zgodna z prawem, musi także realizować cele, mieszczące się w granicach interesu publicznego oraz być rozsądnie proporcjonalna do realizowanego celu. Tymczasem ingerencja państwa polskiego w uzyskane przez nich prawo do emerytury i renty - prawo własności - w rzeczywistości oznacza zastosowanie zbiorowej kary i represji politycznej za to, że w przeszłości byli oni zatrudnieni w byłych organach bezpieczeństwa państwa. Ustawa działa bez rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub dławili demokratyczną opozycję oraz tymi, którzy jedynie należeli do personelu technicznego. Przepisy te naruszyły zasadę proporcjonalności z uwagi na brak zróżnicowania sankcji dla ubezpieczonych, niezależnie od ich aktywności w służbach i przyjęcie winy zbiorowej przez sam fakt zatrudnienia w służbach.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że nie jest uprawnione generalizowanie i zakładanie a priori, że każdy funkcjonariusz służb bezpieczeństwa działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż kłóci się to z ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec przyjętej w omawianej ustawie koncepcji odpowiedzialności zbiorowej.

Sąd Apelacyjny wskazał, że w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11 (OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298) wyrażono stanowisko, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw

Wewnętrznych i Administracji w Warszawie w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, 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. 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.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że w przedmiotowej sprawie organ rentowy, zgodnie z rozkładem ciężaru dowodu, nie przedstawił - poza samą informacją IPN - dowodów na przestępczą działalność ubezpieczonej, ani nie dokonano oceny jej indywidualnych czynów przez ich weryfikację pod kątem naruszania podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu, wobec czego obniżenie świadczenia nie jest uzasadnione.

Nawiązując do argumentacji apelującego co do informacji o przebiegu służby ubezpieczonej wystawionej przez IPN, która znajduje się w aktach sprawy i została wskazana oraz wykorzystana przez Sąd Okręgowy przy ustalaniu stanu faktycznego sprawy, Sąd Apelacyjny podkreślił, że w postępowaniu sądowym prawidłowość

zaskarżonej decyzji jest badana na dzień jej wydania. Powyższe zaś powoduje, że organ rentowy w dacie wydania decyzji winien mieć zgromadzone stosowne dowody na poparcie jej treści, a nie poszukiwać dowodów na etapie postępowania apelacyjnego przy zaangażowaniu Sądu rozstrzygającego sprawę. Rolą Sądów jest bowiem ocena przedstawionych przez strony dowodów, a nie ich poszukiwanie. Przyjmując koncepcję organu rentowego można uznać, iż zmierza on do przerzucenia ciężaru dowodu na ubezpieczoną lub Sąd rozstrzygający sprawę, co w świetle obowiązującego prawa procesowego jest niedopuszczalne. Prowadzić to także może do usankcjonowania stanowiska organu rentowego prezentowanego w postępowaniu sądowym, że jest on zobligowany do wydawania decyzji w oparciu o informację uzyskaną z IPN. O tym, że stanowisko to jest nieprawidłowe była już mowa we wcześniejszych rozważaniach.

W konkluzji Sąd Apelacyjny stwierdził, że po przeprowadzeniu interpretacji art. 15c ustawy zaopatrzeniowej w duchu prawa unijnego, i uznając niedającą się pogodzić kolizję tego przepisu z nadrzędnym porządkiem prawnym (jego fundamentalnymi traktatowymi zasadami, na których opiera się Unia Europejska), zarzuty apelacji okazały się chybione.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku organ rentowy zarzucił:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego, a to:

1) naruszenie art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), przez odstąpienie od zastosowania art. 13b i art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy stanowiących część krajowego porządku prawnego i orzeczenie na podstawie praw podstawowych Unii Europejskiej;

2) naruszenie art. 188 w związku z art. 193 Konstytucji RP, przez samodzielne rozstrzygnięcie w zastępstwie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, pomijając wynikającą z tego przepisu wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, co w konsekwencji spowodowało wydanie orzeczenia z pominięciem regulacji z art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy;

3) naruszenie art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez jego niezastosowanie i wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązujących przepisów prawa;

4) naruszenie art. 2, art. 32, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez autonomiczne uznanie, że art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę równości wobec prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych;

5) art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, przez jego niezastosowanie i pozbawienie organu emerytalnego prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego przez nieodniesienie się przez Sąd drugiej instancji do zarzutów apelacyjnych sformułowanych przez skarżącego;

6) art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez nieprawidłową interpretację i przyjęcie, że jedyną legalną definicję „służby na rzecz państwa totalitarnego” zawiera preambuła ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (tzw. ustawy lustracyjnej), a nie art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zgodnie w wolą ustawodawcy wyrażaną w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie 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 (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) zwaną dalej „ustawą zmieniającą”;

7) art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret trzecie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez jego niezastosowanie i uznanie wbrew przepisom ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, że sam fakt służby na rzecz formacji wyszczególnionej w tym przepisie nie jest wystarczający dla zastosowania regulacji przewidzianych w art. 15c tej ustawy, co w rezultacie spowodowało dokonanie przez Sąd drugiej instancji nieuprawnionej modyfikacji pojęcia służby na rzecz państwa totalitarnego, „jakoby stronie ubezpieczonej należało udowodnić dodatkowo przestępczą działalność tj. popełnienie czynów

naruszających podstawowe prawa i wolności obywatelskie, co nie znajduje żadnych podstaw prawnych i stanowi o kreowaniu prawa przez Sąd Ubezpieczeń Społecznych, co więcej przyjęcie indywidualnej odpowiedzialności ubezpieczonych jest bezzasadne mając na uwadze stwierdzony przez 1. PN fakt niszczenia dokumentacji osobowej oraz sposób działania ówczesnego aparatu bezpieczeństwa”.

II. naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, tj.:

1) art. 387 § 21 pkt 2 k.p.c., przez zaniechanie rozpatrzenia przez Sąd drugiej instancji apelacji w granicach postawionych w niej zarzutów oraz brak wskazania podstawy prawnej, na zasadzie której Sąd Okręgowy a następnie Sąd Apelacyjny ustalił wysokość emerytury policyjnej dla odwołującej się z pominięciem art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, skoro poprzednie regulacje zawarte w ustawie zaopatrzeniowej, a dotyczące przyjmowania 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 nie obowiązują;

2) art. 244 k.p.c. w związku z art. 252 k.p.c., polegające na zakwestionowaniu przez Sądy obu instancji treści informacji IPN, pomimo nieudowodnienia przez ubezpieczoną okoliczności przeciwnych i w rezultacie przełamanie mocy dowodowej dokumentu urzędowego, pomimo braku podstaw ku temu, w szczególności w sytuacji, gdy w toku postępowania nie zakwestionowano okoliczności, że ubezpieczona służyła w wydziale znajdującym się w strukturach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które w ocenie IPN realizowały czynności niezbędne w funkcjonowaniu aparatu bezpieczeństwa.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do rozpoznania Sądowi drugiej instancji i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego lub - w razie uznania przez Sąd Najwyższy podstawy naruszenia przepisów postępowania za nieuzasadnione - o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę wyroku Sądu drugiej instancji w całości przez oddalenie odwołania oraz zasądzenie od ubezpieczonej na swoją rzecz kosztów postępowania za obie instancje oraz kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Ubezpieczona, w odpowiedzi na skargę, wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie od organu rentowego na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kluczowe znaczenie w niniejszej sprawie ma pogląd wyrażony w przywołanej wyżej uchwale III UZP 1/20, podzielany przez Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną, 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 nie można zaaprobować stanowiska, prezentowanego także w niniejszej skardze (wyrażonego w zarzucie naruszenia art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret trzecie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), że kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Utrwalony też jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298, oraz uchwałę Sądu Najwyższego, III UZP 1/20) pogląd, 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 Służby Bezpieczeństwa, 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. W powołanej wyżej uchwale III UZP 1/20 podkreślono też, że informacja o przebiegu służby jest wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody.

W rezultacie, co do zasady, to od wyniku postępowania dowodowego zależy ocena prawna spornego okresu z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w której bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby.

Z ustaleń faktycznych dokonanych przez Sąd pierwszej instancji i przejętych przez Sąd drugiej instancji wynika, że sporny okres, wynikający z informacji o przebiegu służby przypada od 1 lipca 1983 r. do 31 lipca 1990 r. i zakwalifikowany został przez Instytut Pamięci Narodowej jako służba na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd ustalił natomiast, że U.S. od 1 grudnia 1974 r. pełniła służbę w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K. na stanowisku referenta w Inspektoracie Operacyjnym, a potem w ZOMO jako referent ewidencji. Następnie pełniła służbę w Policji do 15 lutego 2006 r.

Oznacza to, że Sądy obu instancji zastosowały (w rzeczywistości odmówiły zastosowania) przepisy prawa materialnego (art. 15c ust. 1-3 w związku z art. 13b - skarżący wskazuje na jego pkt 5 lit. d tiret trzecie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) do nieustalonego stanu faktycznego. Zastosowanie przepisów prawa materialnego do niedostatecznie ustalonego stanu faktycznego oznacza wadliwą subsumcję tego stanu do zawartych w nich norm prawnych, a brak stosownych ustaleń uzasadnia kasacyjny zarzut naruszenia prawa materialnego

przez jego niewłaściwe zastosowanie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2014 r., II UK 393/13, LEX nr 1475166 i powołane w nim orzeczenia).

Dodać trzeba, że Sąd Apelacyjny nie zanegował służby odwołującej się w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (nie sprecyzował natomiast, o jaką jednostkę chodziło), a jedynie wyraził pogląd, że brak jest dowodów na przestępczą działalność ubezpieczonej (podczas tej służby) oraz że organ rentowy nie dokonał oceny jej indywidualnych czynów przez ich weryfikację pod kątem naruszania podstawowych praw i wolności człowieka.

W tym kontekście podkreślić należy, że określenie formacji/institucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 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.

Trzeba też zauważyć, że skoro art. 13b ust. 1 ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 Sądu Najwyższego 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 podstawie tej

informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym wypadku.

Uzasadniona okazała się zatem podstawa kasacyjna naruszenia art. 15c (ust. 1–3) i art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret trzecie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co prowadzi do uchylenia zaskarżonego wyroku.

Na koniec należy zauważyć, że nie mają usprawiedliwionej podstawy pozostałe zarzuty naruszenia prawa materialnego. Sąd Najwyższy podziela bowiem poglądy wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie II USKP 120/22 (LEX nr 3506736). Wyjaśniono w nim, że:

1) prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa; pierwszy z nich „zeruje” tak kwalifikowane lata, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia,

2) sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją 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 III USKP 145/21; OŚNP 2022 nr 11, poz. 113),

3) istota „gilotyny” umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy paradoksalnie jest wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce,

4) obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana 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;

5) okoliczności te (z punktu 4.) samoistnie przemawiają za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

6) zastosowanie art. 15c ust. 3 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wywołuje przypadkowy i nieproporcjonalny skutek,

7) art. 15c ust 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP,

8) „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) nie narusza zasady proporcjonalności wobec funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r.,

9) krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP – nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP,

10) w konkluzji art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest skuteczny,

11) w ujęciu „instytucyjnym” 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 samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji,

12) gdy 4 czerwca 1989 r. odbyły się częściowo wolne wybory, a od 24 sierpnia 1989 r. premierem został T. Mi (jego rząd został zaprzysiężony w dniu 12 września 1989 r.), trudno mówić o realizowaniu w tym okresie służby „na rzecz totalitarnego państwa”.

Należy także odwołać się do stanowiska, podzielanego przez Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą skargę a wyrażonego w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18 (OSNP 2020 nr 4, poz. 38). Zgodnie z nim, jeżeli rozstrzygający sprawę sąd dostrzega, że określone rozwiązanie w porządku krajowym prowadzi do naruszenia powyżej opisanych zasad, to jego obowiązkiem jest zweryfikowanie, czy ustawodawca zwykły dochował standardów wynikających z praw podstawowych jednostek. W tej sytuacji rolą sądu krajowego jest wychwycenie potencjalnych kolizji między rozwiązaniami wynikającymi z norm prawa krajowego i unijnego lub konwencyjnego oraz zapobieżenie sytuacji, w której wyniku

zastosowania przepisów krajowych doszłoby do naruszenia prawa Unii albo standardu wynikającego z Konwencji. Takie działanie nakazuje wprost - każdemu sądowi polskiemu - art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Sąd Najwyższy (w przywołanym wyżej wyroku) przypomniał, że Polska, przystępując do Unii Europejskiej, zgodziła się na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem krajowym (co zostało przypomniane w pkt 157 wyroku TS z dnia 19 listopada 2019 r., w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18) oraz, iż prymat prawa Unii skutkuje tym, że każdy organ państwa członkowskiego ma obowiązek zapewnić pełną skuteczność norm prawa Unii (pkt 158 przywołanego wyżej wyroku TS), aż do pomijania niezgodnych przepisów prawa krajowego (pkt 160).

Kierując się przedstawionymi motywami, Sąd Najwyższy 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 wyroku.

[az]

[ms]