



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 marca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Rączka (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania R. B.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość policyjnej emerytury i policyjnej renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 6 marca 2024 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt III AUa 542/21,

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

Halina Kiriło Krzysztof Rączka Maciej Pacuda

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie decyzjami z 18 lipca 2017 r. ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej oraz renty inwalidzkiej R. B. od dnia 1 października 2017 r., a decyzjami z 2 lutego 2021 r. ponownie ustalił wysokość jego emerytury policyjnej i renty inwalidzkiej od dnia 1 marca 2021 r.

Sąd Okręgowy w Gorzowie, wyrokiem z 14 października 2021 r., zmienił zaskarżone decyzje i przyznał R. B. prawo do ustalenia wysokości emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej z pominięciem art. 15c i 22a 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708. ze zm.; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa) od 1 października 2017 r.

Sąd pierwszej instancji oparł swoje rozstrzygnięcie o następujące ustalenia faktyczne.

R. B., urodzony [...] 1963 r., z dniem 10 stycznia 1984 r. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej na okres służby przygotowawczej na stanowisko kursanta ZOMO Pododdziałów Centralnego Podporządkowania w B. Od 1 września 1985 r. rozpoczął naukę w Wyższej Szkole Oficerskiej [...] w L. W dniu 10 stycznia 1987 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym Milicji Obywatelskiej. W czerwcu 1988 r. ukończył naukę w Szkole Oficerskiej, a w lipcu 1988 r. został przyjęty do pracy w [...] Wydziale Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w [...] na stanowisko inspektora. R. B. piastował stanowisko w WUSW do 31 lipca 1990 r. W dniu 20 lipca 1990 r. został poddany weryfikacji przez Wojewódzką Komisję Kwalifikacyjną w [...], która wydała opinię pozytywną i uznała, że ubezpieczony może pełnić służbę na rzecz III RP, odpowiada wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza lub pracownika MSW określonym w ustawie i posiada moralne kwalifikacje do podjęcia pracy w Policji. Z dniem 1 sierpnia 1990 r. R. B. został przyjęty do służby w Policji na stanowisku starszego asystenta Wydziału Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w [...] Od dnia 1 stycznia 1991 r. pełnił funkcję

starszego asystenta Samodzielnej Sekcji Techniki Kryminalistycznej KWP w G. W sierpniu 1992 r. został przeniesiony na stanowisko starszego asystenta laboratorium kryminalistycznego, a we wrześniu 1993 r. - na stanowisko młodszego specjalisty laboratorium kryminalistycznego, zaś od lutego 1998 r. pełnił funkcję specjalisty laboratorium kryminalistycznego. W czerwcu 1999 r. R. B. został przeniesiony do Wydziału [...] Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną KWP w G. na stanowisko młodszego specjalisty, natomiast rozkazem personalnym z dnia 31 marca 2000 r. mianowano go na stanowisko młodszego specjalisty Sekcji [...] Wydziału [...] Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji. Od października 2000 r. ubezpieczony pełnił stanowisko specjalisty Sekcji [...] Wydziału [...] Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji. Rozkazem z 29 czerwca 2001 r. ubezpieczonemu powierzono funkcję eksperta Sekcji [...] w G. Wydziału [...] w S. Zarządu [...] z siedzibą w W. Centralnego Biura Śledczego KGP. W październiku 2005 r. R. B. został mianowany na stanowisko eksperta Sekcji Wydziału w S. Zarządu Ochrony Świadka Koronnego. Rozkazem personalnym z 7 grudnia 2010 r. zwolniono ubezpieczonego ze służby w Policji z dniem 15 grudnia 2010 r. Za wykonywanie obowiązków służbowych podczas pracy w Policji był on wielokrotnie nagradzany pieniężnie i wyróżniany. Odwołujący się podczas służby w MO i WUSW w G. nie uczestniczył w działaniach mających na celu ograniczenia swobód obywatelskich. W ramach zatrudnienia w WUSW w G. do jego obowiązków należała służba wywiadowcza kraju, jednostek wojskowych, kontaktu pracowników ambasad krajów kapitalistycznych. Praca ubezpieczonego ograniczała się głównie do pomocy starszym funkcjonariuszom. Sporządzał opracowania, sprawdzał dane osobowe. Nie prowadził działalności operacyjnej. W ostatnim roku jego pracy Urząd przechodził transformację. Funkcjonariusze poświęcali czas na porządkowanie dokumentów bądź służbę patrolową na terenie miasta.

Wyrokiem z 21 lutego 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie w sprawie XIII U 1715/11 zmienił decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 1 lipca 2011 r. i orzekł, że okres służby R. B. od 1 października 1985 r. do 24 czerwca 1988 r. liczony jest wskaźnikiem podstawy wymiaru po 2,6 % za każdy rok służby. Sąd ten wskazał, że nie było

podstaw do zaliczenia do okresu służby w organach bezpieczeństwa państwa okresu studiów zawodowych w Wyższej Szkole Oficerskiej w L.

W dniu 19 kwietnia 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej wydał informację o przebiegu służby, z której wynika, że ubezpieczony w okresie od 26 czerwca 1988 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Okręgowy zważył, że odwołania zasługiwały na uwzględnienie.

W ocenie Sądu, skoro ustawodawca w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy posługuje się pojęciem służby na rzecz totalitarnego państwa, to nie wystarczy, że Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie zmniejszając świadczenie, wykaże pełnienie służby w cywilnych, milicyjnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, jak to się stało w przedmiotowej sprawie. Organ emerytalny ma obowiązek wykazać, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa według legalnej definicji zawartej w preambule ustawy lustracyjnej. A tego w niniejszej sprawie organ emerytalny nie wykazał. W stosunku do ubezpieczonego IPN dwukrotnie sporządzał informację o przebiegu służby, a każda z nich skutkowałą zmianą wysokości uzyskiwanych świadczeń emerytalno-rentowych. Z informacji sporządzonej 19 kwietnia 2017 r. wynika, że jako służbę na rzecz totalitarnego państwa zakwalifikowano okres od 26 czerwca 1988 r. do 31 lipca 1990 r., obejmujący czas pracy R. B. w [...] Wydziale WUSW w G. na stanowisku inspektora. Z kolei druga informacja o przebiegu służby z 11 stycznia 2021 r. rozszerzyła uznany czasokres służby na rzecz totalitarnego państwa na czas od 1 września 1985 r. do 31 lipca 1990 r., uwzględniając również okres nauki ubezpieczonego w WSO w L. Analizując niniejszą sprawę, należało 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. Od 1 września 1985 r. ubezpieczony rozpoczął naukę w Wyższej Szkole Oficerskiej [...] w L. Brak jest dowodów, aby w tym czasie podejmował jakiekolwiek działania polegające na represjonowaniu czy zwalczaniu opozycji demokratycznej bądź zastraszaniu obywateli. Ubezpieczony

odbywał 3-letnie studia dzienne w zakresie administracyjno-prawnym oraz w zakresie ochrony ładu i porządku publicznego. Wykładany tam materiał był w większości zbieżny z wykładanym na uczelniach cywilnych. Również podczas corocznych - trwających wyłącznie miesiąc - zajęć terenowych odwołujący się nie wykonywał żadnych czynności zasługujących na negatywną ocenę - brał udział między innymi w zabezpieczeniu wizyty papieża. Podobnie odnośnie do służby w MO i WUSW w G. brak jest dowodów wskazujących na to, żeby R. B. brał udział w czynnościach polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, która była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela. Zgromadzone w aktach sprawy dokumenty dotyczące zatrudnienia ubezpieczonego nie potwierdzają żadnych działań na rzecz państwa totalitarnego. Co prawda w ramach pracy w WUSW w G. do jego obowiązków należała służba wywiadowcza kraju, jednostek wojskowych, kontaktu pracowników ambasad krajów kapitalistycznych, to jednak praca ta ograniczała się głównie do pomocy starszym funkcjonariuszom. Ubezpieczony sporządzał opracowania, sprawdzał dane osobowe, pełnił funkcję kierowcy. Nie prowadził żadnej działalności operacyjnej ani tajnej współpracy. Co więcej, już w drugim roku jego pracy Urząd przechodził transformację. Funkcjonariusze poświęcali czas na porządkowanie i archiwizację dokumentów, bądź służbę patrolową na terenie miasta.

Analizując powyższe fakty, Sąd Okręgowy miał na uwadze, że w okresie wskazanym jako okres służby na rzecz totalitarnego państwa R. B. był studentem - słuchaczem, a także początkującym funkcjonariuszem. Jako osoba niedoświadczona przydzielany był do najmniej skomplikowanych zadań, sprowadzających się głównie do czynności pomocniczych. Nie sposób również pominąć tego, że w okresie służby w Policji (20 lat) R. B. był wielokrotnie wyróżniany i nagradzany przez swoich przełożonych. Stopniowo obejmował coraz wyższe stanowiska w organach Policji. Ponadto wykonywał czynności operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo śledcze albo interwencje w celu ochrony osób, mienia lub przywrócenia porządku publicznego w sytuacjach, w których istniało bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia.

Rozstrzygając o zmianie zaskarżonej decyzji, Sąd pierwszej instancji uznał, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 września 1985 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji IPN (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 wolnością człowieka służących reżimowi komunistycznemu. Rolą organu, który obniża emeryturę, jest wykazanie, że ktoś faktycznie służył na rzecz ustroju totalitarnego. Jeżeli organ temu nie sprostą, to nie można utrzymać decyzji w mocy.

Na skutek apelacji organu emerytalnego, Sąd Apelacyjny w Szczecinie, wyrokiem z 13 kwietnia 2022 r., zmienił zaskarżone orzeczenie i oddalił odwołanie.

Sąd drugiej instancji wskazał, że w realiach sprawy ustalone zostało, iż odwołujący się niewątpliwie w okresie od 1 września 1985 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Zatem z mocy art. 15c i 22a tej ustawy, już na tej tylko podstawie zasadnym było limitowanie wysokości świadczeń ubezpieczonego. Sąd Apelacyjny, odmiennie niż Sąd Okręgowy, nie miał w powyższym zakresie wątpliwości co do prawidłowości zastosowania przez organ emerytalny przepisów prawa materialnego.

Sąd drugiej instancji w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że treść wskazanych wyżej przepisów art. 15c i 22a w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest jasna, zaś ich wykładnia leksykalna wskazuje wprost, iż służbą na rzecz totalitarnego państwa była, zgodnie z definicją legalną sformułowaną w art. 13b ust. 1, 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. Należy tu 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). Natomiast w ramach tej wykładni, pojęciom języka prawnego należy przypisywać przede wszystkim takie znaczenie, jakie nadano im w ramach sformułowanej w danym akcie prawnym definicji legalnej, a dopiero gdy akt prawny definicji takiej nie zawiera, zasadnym jest odwołanie się do znaczenia, jakie interpretowanemu pojęciu przypisuje się w języku potocznym. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, wzmiankowany przepis art. 13b ust. 1 zawiera definicję legalną

pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie. Brak zatem podstaw do odwoływania się w tym przypadku do słownikowego znaczenia przedmiotowej frazy, czy - tym bardziej - sięgania po wykładnię systemową lub celowościową, których zastosowanie jest uprawnione co do zasady w sytuacjach, gdy wykładnia leksykalna pozostawia wątpliwości co do sposobu zastosowania normy prawnej. Sąd Apelacyjny nie podzielił zapatrywań prawnych sformułowanych w powołanej przez Sąd Okręgowy uchwale Sądu Najwyższego z 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 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. Zastosowana przez Sąd Najwyższy wykładnia przybrała bowiem charakter prawotwórczy. Tymczasem nie należy przypisywać pojęciu „służby na rzecz totalitarnego państwa”, którego zastosowanie przez ustawodawcę służyło wyłącznie podkreśleniu aksjologicznie negatywnej oceny wszelkiego rodzaju aktywności w ramach systemu władzy podległemu wówczas reżimowi komunistycznemu, a którego definicję legalną sformułowano w ramach przedmiotowego przepisu, rzekomej pojemności, pozwalającej na dokonywanie w procesie stosowania prawa jego interpretacji innej niż leksykalna, opartą właśnie o użytą definicję legalną.

W ocenie Sądu drugiej instancji, nie można zapominać, że jednostki, w których służbę pełnił ubezpieczony, działały na rzecz zachowania sowieckiej dominacji na terenie Państwa Polskiego wyrażającej się w sprawowaniu rządów przez partię komunistyczną i braku demokratycznego systemu politycznego, jak również w narzucaniu ideologii marksizmu - leninizmu we wszystkich istotnych obszarach życia społecznego. Ubezpieczony służbę w tych jednostkach pełnił dobrowolnie, realizując obowiązki przypisane do stanowisk, które mieściły się w danej strukturze. Istota działań tych właśnie jednostek służyła utrzymywaniu reżimu totalitarnego na terenie Państwa Polskiego. Gdyby nawet iść tokiem rozumowania Sądu Okręgowego i oceniać indywidualne czyny odwołującego się, to ustalenia tegoż Sądu, że od 1 września 1985 r. ubezpieczony będąc studentem Wyższej Szkoły Oficerskiej [...]

L. odbywał 3-letnie studia dzienne w zakresie administracyjno-prawnym oraz w zakresie ochrony ładu i porządku publicznego, wykładany tam materiał był w większości zbieżny z tym wykładanym na uczelniach cywilnych, a podczas corocznych (trwających wyłącznie miesiąc) zajęć terenowych ubezpieczony nie wykonywał żadnych czynności zasługujących na negatywną ocenę (między innymi brał udział w zabezpieczeniu wizyty papieża) są sprzeczne z wiedzą historyczną, czym w rzeczywistości była ta szkoła.

Szkoła oficerska w L. była przez lata głównym miejscem szkolenia oficerów Urzędu Bezpieczeństwa, a później Służby Bezpieczeństwa. W programie nauczania przewidziano między innymi 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 Jana Pawła II. Trasy przejazdu i miejsca spotkań z wiernymi były zabezpieczane w W. w znacznej mierze siłami podchorążych WSO. Do ich zadań należało między innymi zatrzymywanie osób usiłujących rozwijać transparenty z treściami wymierzonymi w ówczesną władzę. Winnych kierowano przed Kolegia ds. wykroczeń, które orzekały wysokie kary pieniężne.

Tak więc ustalenie Sądu pierwszej instancji, że ubezpieczony nie wykonywał żadnych czynności zasługujących na negatywną ocenę, ponieważ między innymi zabezpieczał wizytę papieża, nie zasługuje na aprobatę. Sąd Okręgowy nie chciał zauważyć, że z akt osobowych odwołującego się wynika, iż jeszcze będąc studentem, brał udział w akcjach operacyjnych o specjalnym znaczeniu. Sąd pierwszej instancji zatem niezasadnie marginalizuje czynności, jakimi zajmował się ubezpieczony i bezrefleksyjnie przyjmuje, że żadne jego czyny nie prowadziły do naruszenia praw i wolności obywateli i nic nie wyróżniało tych czynności pod kątem służby totalitarnemu państwu.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie wniósł odwołujący się, zaskarżając orzeczenie w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenia prawa materialnego i przepisów postępowania, tj.: (-) art. 13b, 15c i 22a

ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez ich zastosowanie w sytuacji, gdy w niniejszej sprawie nie zachodzą podstawy do ich stosowania, jako że powód nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa w znaczeniu materialnym; (-) art. 232 w związku z art. 227 w związku z art. 231 oraz art. 233 w związku z art. 391 k.p.c., polegające na: a) dokonaniu w sprawie ustaleń sprzecznych z zebrany w sprawie materiałem dowodowym, że służba odwołującego się miała charakter służby na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy przebieg jego służby wynikający z dowodów zgromadzonych w sprawie - w tym fakt nienaruszania przez powoda wolności i praw człowieka - wskazuje, iż nie pełnił on służby na rzecz totalitarnego państwa, b) poważnym naruszeniu reguł dowodzenia i oceny dowodów wskazującej, że fakt pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być ustalony 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 - przez niedokonanie zupełnie takiej weryfikacji i pominięcie okoliczności wynikających z akt osobowych i zeznań strony; c) przyjęciu nieuprawnionego domniemania, że skoro odwołujący się w spornym okresie służył w Wydziale II (kontrywywiad) i uczył się w Wyższej Szkole Oficerskiej [...] w L., to z samego tego faktu wynika, iż pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa; d) nieuwzględnieniu dowodów przemawiających za przyjęciem, że służba skarżącego nie miała charakteru służby na rzecz totalitarnego państwa, tj. akt osobowych funkcjonariusza i jego zeznań w charakterze strony, z których jednoznacznie wynika, iż R. B. nie naruszał prawa oraz podstawowych praw i wolności człowieka, a więc nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa.

Dodatkowo skarżący zarzucił naruszenie art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864; dalej TUE), art. 1 Karty Praw Podstawowych w związku z art. 6 TUE, art. 4 KPP w związku z art. 6 TUE, art. 20-21 KPP w związku z art. 6 TUE, art. 25 KPP w związku z art. 6 TUE, art. 4 ust. 3 i art. 6 i w związku z art. 9 i art. 91 Konstytucji RP, zgodnie z którymi prawa podstawowe Unii Europejskiej mają charakter praw bezpośrednio stosowalnych, a więc każdy sędzia krajowy z

powołaniem się na zasadę efektywnej kontroli sądowej ma nie tylko prawo, ale obowiązek pominąć w procesie sądowego stosowania prawa, ustawy oraz praktyki sprzeczne z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej, a więc także z tego względu art. 13b, art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, jako sprzeczne z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej, powinny zostać pominięte - czego Sąd nie uczynił.

Mając na uwadze powyższe, skarżący wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie w skarżonym zakresie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi; ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, a także o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ emerytalny wniósł o oddalenie skargi oraz zasądzenie od odwołującego się kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna odwołującego się jest zasadna.

Na wstępie przypomnieć należy, że wyłączenie w art. 398³ § 3 k.p.c. z podstaw skargi kasacyjnej zarzutów dotyczących oceny dowodów pozbawia skarżącego możliwości powoływania się na zarzut naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów przewidzianej w art. 233 § 1 k.p.c., a ten przepis powołał skarżący w podstawach kasacyjnych. Artykuł 398³ § 3 k.p.c. wprowadzie nie wskazuje *expressis verbis* konkretnych przepisów, których naruszenie, w związku z ustalaniem faktów i przeprowadzaniem oceny dowodów, nie może być przedmiotem zarzutów wypełniających drugą podstawę kasacyjną, nie ulega jednak wątpliwości, że obejmuje on art. 233 k.p.c., bowiem właśnie ten przepis określa kryteria oceny wiarygodności i mocy dowodów (wyroki Sądu Najwyższego: z 26 kwietnia 2006 r., V CSK 11/06, LEX nr 230204; z 4 stycznia 2007 r., V CSK 364/06, LEX nr 238975; z 5 września 2008 r. I UK 370/07, LEX nr 785533; z 23 listopada 2005 r., III CSK 13/05, OSNC 2006 nr 4, poz. 76; z 19 października 2010 r., II PK 96/10, LEX nr 687025; z 24 listopada 2010 r., I UK 128/10, LEX nr 707405 oraz z 24 listopada

2010 r., I PK 107/10, LEX nr 737366). Oznacza to, że spór o ocenę poszczególnych dowodów i ustalenie stanu faktycznego nie może być przenoszony do postępowania przed Sądem Najwyższym, który jest związany - zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c. - ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 29 października 2008 r., IV CSK 228/08, LEX nr 475287).

Czym innym, niż kwestionowanie ustaleń faktycznych Sądu drugiej instancji, jest wykazanie, że podstawy faktyczne orzeczenia nie dają możliwości prawidłowego zastosowania prawa materialnego. Spór o fakty staje się wówczas wtórny wobec sporu o prawo, z którego prawidłowej wykładni wynika konieczny do zrekonstruowania stanu faktycznego istotny dla rozstrzygnięcia sprawy.

Należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących podobnej problematyki prawnej (także podobnych stanów faktycznych) wypracowano następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w ustawie zaopatrzeniowej mechanizmów korygujących wysokość emerytur.

W uchwale składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy wyjaśnił, 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 wyroku Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) - w rozwinięciu powołanej uchwały składu siedmiu sędziów - uznano, 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 (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz powinno być ocenione 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 zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska,

że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 tej ustawy jest spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury (renty) policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez IPN 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 musiał kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne IPN-u 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 jest wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody.

Wobec powyższych argumentów nie jest zasadne stanowisko Sądu Apelacyjnego, który przyjął, że skoro działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy i czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe tworzyły opresyjny system, to niecelowe jest ustalanie indywidualnej odpowiedzialności funkcjonariuszy.

W wyroku Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (LEX nr 3506736) 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. W rezultacie Sąd Najwyższy skonstatował, że w trakcie kwalifikacji dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie jest

wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

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), 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 we wspomnianej 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.

Nie jest zatem wystarczające stwierdzenie skarżącego, że nie wykazano w spornym okresie jego zachowań, które miałyby charakter „naruszających prawa człowieka lub skierowanych przeciwko opozycji, związkom zawodowym lub kościołowi”. Nie można bowiem skupiać uwagi jedynie na indywidualnych czynach odwołującego się w oderwaniu od skutków podejmowanych przez niego działań, gdy służyły one realizacji zadań jednostki nakierowanej na łamanie praw człowieka i podstawowych wolności.

Sąd Apelacyjny rozstrzygnął sprawę dwutorowo i mimo wstępnych zastrzeżeń odniósł się do indywidualnych warunków świadczonej przez odwołującego się służby. W tym zakresie szczególnej krytyce poddał naukę skarżącego w Wyższej Szkole Oficerskiej [...] w L.. Przychylając się do stanowiska Sąd drugiej instancji, należy dodać, że według statutu nadanego w 1972 r., zadaniem tej Szkoły było „kształcenie i wychowanie kadr organów resortu spraw wewnętrznych w celu przygotowania do objęcia stanowisk oficerskich”. Jako główne zadania wymieniono udział w

„umacnianiu porządku publicznego i bezpieczeństwa” PRL, „wychowanie podchorążych na aktywnych oraz ideowych obywateli PRL, obrońców jej ustroju i bezpieczeństwa”, „kształcenie podchorążych w zakresie nauk społeczno-politycznych, prawnych, ekonomicznych i specjalistycznych w celu przygotowania ich do objęcia stanowisk oficerskich w resorcie spraw wewnętrznych”, „prowadzenie badań w zakresie taktyki i metodyki zwalczania przestępstw, zapobiegania im oraz wykorzystania wyników tych badań w pracy dydaktycznej”, „upowszechnienie dorobku oraz tradycji Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej”. Jak z tego wynika, nauka w Wyższej Szkole Oficerskiej [...] nie była ukierunkowana na wykonywanie zadań i funkcji państwa w zakresie bezpieczeństwa, charakterystycznych w każdym jego modelu, także demokratycznym (zob. pkt 90 i 95 uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego III UZP 1/20), ale miała służyć ochronie ustroju totalitarnego, stanowiąc swoistą „kuźnię kadr” aparatu bezpieczeństwa (zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 2 czerwca 2022 r., I KZP 9/21, OSNK 2022 nr 7, poz. 25 i powołaną w niej literaturę). Przy czym trzeba podkreślić, że odmiennie niż art. 15b ust. 1 (wprowadzony ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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) obecny art. 13b ust. 1 i lit. e tiret 7. ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wprost wymienia Wyższą Szkołę Oficerską [...] w L., a w jej ramach kadrę naukowo-dydaktyczną, naukową, naukowo-techniczną oraz słuchaczy i studentów (wyrok Sądu Najwyższego z 12 września 2023 r., III USKP 52/23, niepublikowany).

Konieczne jest także wyeksponowanie roli instytucjonalnej Wydziału Kontrwywiadu dla całościowej oceny przesłanki z art. 13b ust. 1. Jak wyłożył Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), oczywiste jest, że służba kontrwywiadowcza w PRL, którego istotnym elementem był nasłuch radiowy, miała na celu ochronę i utrwalanie państwa totalitarnego, a tym samym zabezpieczała byt ustroju komunistycznego, narzuconego Polsce przez

Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Projekcją tej oczywistości jest konkluzja, zgodnie z którą funkcjonariusz, pełniąc służbę w tym newralgicznym pionie aparatu opresji, współprzyczyniał się do ograniczania podstawowych praw obywatelskich wszystkich Polaków.

Jako okres służby na rzecz totalitarnego państwa organ rentowy zaliczył odwołującemu się czas od 1 września 1985 r. do 31 lipca 1990 r., uwzględniając służbę inspektora w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w [...] (Wydział [...]– kontrwywiad), jak również okres nauki ubezpieczonego w Wyższej Szkole Oficerskiej w L.. Po 1990 r. skarżący legitymował się dwudziestoma latami służby. Dysproporcja między okresami służby kwalifikowanymi formalnie jako służba na rzecz totalitarnego państwa a służbą w wolnej Polsce, skłania do oceny zasadności konstrukcji przyjętych w ustawie zaopatrzeniowej z perspektywy zasady proporcjonalności.

Jak szczegółowo wyjaśnił Sąd Najwyższy w powołanym powyżej wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, mechanizm z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami ustrojowymi zapoczątkowanymi w 1989 r. 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 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna - w niewielkim stopniu dotyka takie osoby, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego

ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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.

W odniesieniu do art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Sąd Najwyższy w sprawie II USKP 120/22, przyjął, że zawiera on 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 po 1990 r., w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP; godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP; narusza art. 2 Konstytucji RP.

Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane tym drugim mechanizmem limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia.

Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23 (LEX nr 3568174) podkreślono, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ma właściwości represywne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a swój staż emerytalny wypracowali po „upadku” tego reżimu. Ponadto, funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia - w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP),

abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Dalej wywiedziono, że w demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy (odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego „rozliczenia historyczne”. W konkluzji Sąd Najwyższy - wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego (wyroki Sądu Najwyższego: z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; uchwała Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22, LEX nr 3523123), uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej odwołującego się.

Mając na uwadze zaprezentowane orzecznictwo Sądu Najwyższego wypada stwierdzić, że zasadny jest kasacyjny zarzut naruszenia 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 po 1990 r. (ponad 20 lat), a zatem nie na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. 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 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 bowiem żadnego racjonalnego – z punktu widzenia zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP - uzasadnienia ani nie znajduje oparcia w celach ustawy. Wysokość świadczenia emerytalnego skarżącego z tytułu służby w latach 1990-2010 jest efektem wykonywania „zwykłej” pracy

policyjnej, a nie przywilejem emerytalnym wynikającym z realizacji czynności kwalifikowanych przez prawodawcę jako moralnie naganne.

Analogicznie wadliwy okazał się sposób zastosowania przez Sąd drugiej instancji art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przypomnieć należy, że ubezpieczony został zwolniony ze służby i przeszedł na policyjną emeryturę i rentę inwalidzką w grudniu 2010 r. Już sama ta korelacja czasowa pokazuje, że prawo do renty inwalidzkiej nie zostało przyznane skarżącemu z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd drugiej instancji nie poczynił ustaleń, by niezdolność do pracy powstała w latach służby odwołującego się w wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej instytucjach i formacjach. Jak zaś skonstatował Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23 (niepublikowanym), zastosowanie art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej do ubezpieczonego, który policyjną rentę inwalidzką otrzymał wskutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu w czasie pełnienia służby w Policji (art. 19 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) albo w okolicznościach opisanych w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej już po zwolnieniu ze służby w Policji, wywołuje takie same – niekonstytucyjne – skutki jak zastosowanie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do ubezpieczonego, który wypracował prawo do emerytury policyjnej służbą w Policji lub Milicji Obywatelskiej (poza zakresem zastosowania art. 13b ustawy zaopatrzeniowej). Zdaniem Sądu Najwyższego, art. 22a ustawy zaopatrzeniowej nie znajduje zastosowania do obliczenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, do której prawa zostały nabyte z tytułu służby w Policji, a nie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[ms]

