



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 października 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski (przewodniczący)

SSN Robert Stefanicki

SSN Agnieszka Żywicka (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania Z. J.

od decyzji Dyrektora 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

Spółecznych w dniu 29 października 2024 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z dnia 26 października 2022 r., sygn. akt III AUa 1918/21,

**uchyla zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu i
przekazuje temu Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania i
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Robert Stefanicki Zbigniew Korzeniowski Agnieszka Żywicka

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z 26 października 2022 r. w sprawie z odwołań Z. J. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie w przedmiocie wysokości emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej, na skutek apelacji organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 3 września 2021 r. (którym zmieniono zaskarżone decyzje i ustalono wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej ubezpieczonego z pominięciem art. 15c ust. 1-3 i art. 22a ust. 1-3 ustawy z 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 2023 r., poz. 1280; dalej: ustawa zaopatrzeniowa)), zmienił zaskarżony wyrok w punkcie I, II i III w ten sposób, że oddalił odwołania.

W sprawie Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzjami z 29 maja 2017 r. na podstawie art. 15c i art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej ustalił ponownie wysokość emerytury i renty inwalidzkiej Z. J. od 1 października 2017 r.

Ubezpieczony wniósł odwołania od decyzji.

Sąd Okręgowy dokonał w sprawie następujących ustaleń faktycznych.

Z. J. urodził się w dniu [...] 1961 r. Po ukończeniu studiów prawniczych na Uniwersytecie [...] w dniu 20 czerwca 1984 r. złożył podanie o przyjęcie go do służby w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w W. wskazując, iż w pracy tej chciałby wykorzystać zdobytą wiedzę w praktyce, a także kontynuować tradycje rodzinne - jego ojciec pracował w tym czasie w WUSW.

Z dniem 1 listopada 1984 r. Z. J. został przyjęty do Służby Bezpieczeństwa jako funkcjonariusz w okresie służby przygotowawczej, na stanowisku młodszego inspektora Wydziału III SB w W. W początkowym okresie służby przełożeni wnioskodawcy wskazywali, iż dał się on poznać jako bardzo dobry pracownik i kolega, wywiązujący się z zadań służbowych należycie i z dużą samodzielnością, aktywnością oraz inicjatywą w pracy operacyjnej.

Do zadań Z. J. należało prowadzenie spraw ewidencji operacyjnej, pozyskiwał on także osobowe źródła informacji. W opinii służbowej z dnia 31 grudnia 1985 r. wskazano, iż wnioskodawca był członkiem grupy operacyjnej dla zwalczania podziemia politycznego. W związku z oddelegowaniem wnioskodawcy do grupy operacyjno-śledczej w dniu 1 listopada 1985 r. przyznano mu także dodatek specjalny.

W związku z dobrą oceną pracy wnioskodawcy i wskazaniem, że przyswoił on podstawowe zasady pracy operacyjnej, z dniem 1 listopada 1986 r. Z. J. został mianowany na stanowisko inspektora Wydziału III SB, natomiast z dniem 1 stycznia 1987 r. został mianowany na stanowisko inspektora Inspektoratu II SB WUSW w W. W okresie od 3 listopada 1986 r. do 18 lipca 1987 r. Z. J. odbywał studium oficerskie na Akademii Spraw Wewnętrznych w Warszawie, które ukończył z wynikiem ogólnym dobrym i dnia 14 lipca 1987 r. został mianowany porucznikiem MO. W okresie odbywania przedmiotowego studium wnioskodawca aktywnie uczestniczył w zajęciach, a także w służbach wewnętrznych na terenie ASW oraz w służbie patrolowej na rzecz R. w O. i w zabezpieczeniu pochodu pierwszomajowego w W. oraz wizyty papieża od 8 do 14 czerwca 1987 r.

W ramach późniejszej służby na stanowisku inspektora Inspektoratu II WUSW w W. zakres obowiązków wnioskodawcy nie uległ znaczącym zmianom i w dalszym ciągu prowadził on sprawy ewidencji operacyjnej, pozyskując także osobowe źródła informacji. Z dniem 1 listopada 1987 r. Z. J. został mianowany funkcjonariuszem stałym. Od 1 listopada 1988 r. wnioskodawca zajmował stanowisko inspektora Wydziału Studiów i Analiz Służby Bezpieczeństwa.

Wnioskodawca starał się o przeniesienie służbowe z Wydziału Studiów i Analiz Służby Bezpieczeństwa do Wydziału Kryminalnego WUSW w W, co ostatecznie udało się z dniem 1 lutego 1990 r., gdzie zajął stanowisko inspektora sekcji obyczajowej.

W związku z przekształceniem struktur urzędu spraw wewnętrznych oraz utworzeniem Policji, wnioskodawca został zwolniony ze służby z dniem 31 lipca 1990 r., a następnie złożył wniosek o przyjęcie go do służby w Policji.

Początkowo Wojewódzka Komisja Kwalifikacyjna w W. stwierdziła, iż nie odpowiada on wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza lub pracownika

Ministerstwa Spraw Wewnętrznych określonym w ustawie. W wyniku odwołania wniesionego przez wnioskodawcę, ostatecznie opinią Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej stwierdzono, iż Z. J. może ubiegać się o zatrudnienie w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa lub innych jednostkach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych lub Ministerstwu Spraw Wewnętrznych.

Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że z dniem 1 listopada 1990 r. Z. J. został przyjęty do służby w Policji na stanowisku starszego asystenta Wydziału Operacyjno-Rozpoznawczego KWP w W.. W ramach powierzonych mu obowiązków, wnioskodawca od razu zajął się pracą operacyjną związaną ze zwalczaniem przestępczości kryminalnej, w szczególności dotyczącej tematyki społeczno-obyczajowej oraz rozpoznaniem środowiska i przestępczości narkomanów. Przełożeni wskazywali, iż ze swoich zadań Z. J. wywiązywał się bardzo dobrze, co skutkowało mianowaniem go z dniem 1 czerwca 1995 r. młodszym specjalistą Sekcji I Wydziału Operacyjno-Rozpoznawczego, a następnie młodszym specjalistą w Wydziale Kryminalnym KWP w W., sekcji zajmującej się walką z narkotykami, od dnia 15 kwietnia 1997 r.

Z dniem 1 marca 1998 r. wnioskodawca został mianowany specjalistą Wydziału ds. Narkotyków KWP w W.. W dalszym okresie służby Z. J. został przeniesiony do Wydziału XVIII Biura do Walki z Przestępczością Narkotykową Komendy Głównej Policji i mianowany na stanowisko starszego asystenta, a następnie mianowany na stanowisko starszego asystenta Wydziału XXII w W. Centralnego Biura Śledczego KGP. Od 30 czerwca 2000 r. Z. J. został mianowanym w tym samym wydziale specjalistą. Z dniem 1 listopada 2005 r. wnioskodawca objął stanowisko specjalisty Wydziału do Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Narkotykowej Zarządu w W. CBŚ KGP, posiadając poświadczenie bezpieczeństwa: ściśle tajne.

W opiniach dotyczących wnioskodawcy w tym okresie wskazywano, iż w trakcie wieloletniej służby w Policji osiągał bardzo dobre efekty wykrywcze w zwalczaniu przestępczości narkotykowej, prowadząc liczne sprawy o wysokim stopniu skomplikowania, osiągając spektakularne sukcesy opisywane także w środkach masowego przekazu, w tym likwidując zorganizowane grupy przestępcze trudniące się przemytem hurtowym środków odurzających z Holandii do Polski i z

Odessy do Hiszpanii. Powyższe pozwoliło wnioskodawcy zostać mianowanym na jeszcze wyższe stanowisko w ramach Wydziału do Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Narkotykowej Zarządu w W. CBŚ KGP - eksperta.

Z. J. z dniem 21 lutego 2014 r. został zwolniony ze służby na własny wniosek, w związku z nabyciem praw emerytalnych i pogarszającym się stanem zdrowia związanym z trudnymi warunkami pełnionej służby.

Decyzją z 24 kwietnia 2014 r., nr ewid. [...] Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił wnioskodawcy prawo do policyjnej emerytury. Decyzją z 23 czerwca 2014 r., nr ewid. [...] Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił wnioskodawcy prawo do policyjnej renty inwalidzkiej.

Informacją o przebiegu służby Nr [...] z 2 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu poinformowała, że Z. J. w okresie od 1 listopada 1984 r. do 31 stycznia 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z 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.

Sąd Okręgowy uznał, że odwołania wnioskodawcy są zasadne.

Sąd pierwszej instancji zaznaczył, że rozważył wszelkie okoliczności i nie znalazł podstaw, aby stanowczo stwierdzić, iż Z. J. w okresie od 1 listopada 1984 r. do 31 stycznia 1990 r. nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa. Zebrany w sprawie materiał dowodowy w postaci dokumentowej jednoznacznie potwierdzał bowiem nie tylko w jakich wydziałach działał wnioskodawca, ale także określał, iż w ramach służby wykonywał on zadania o charakterze operacyjnym, w tym werbując źródła osobowe. W opiniach służbowych, a także z decyzji o przyznaniu wnioskodawcy dodatku specjalnego z tytułu oddelegowania do grupy operacyjno-śledczej wynika, iż rzeczywiście był on członkiem grupy operacyjnej dla zwalczania podziemia politycznego. W ocenie Sądu Okręgowego także kolejne awanse na wyższe stanowiska służbowe Z. J. świadczą o tym, iż wywiązywał się z

powierzonych mu obowiązków dobrze i nie dotyczyły one w istocie, jak twierdził sam wnioskodawca, jedynie prac związanych z prowadzeniem dokumentacji wydziału. Sąd Okręgowy nie dał wiary zeznaniom ubezpieczonego z powodu ich rażącej nieścisłości i braku potwierdzenia w dokumentacji IPN i przyjął, iż w istocie Z. J. w okresie od 1 listopada 1984 r. do 1 lutego 1990 r. nie tylko służył w wydziałach, których funkcjonariusze zgodnie z ustawą zaopatrzeniową kwalifikują się jako osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, ale też rzeczywiście w tym czasie wykonywał zadania o charakterze operacyjnym. Zdaniem Sądu Okręgowego nie mogło to przesądzić w przedmiotowej sprawie o zasadności wydanych przez organ rentowy decyzji o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej i emerytury policyjnej Z. J.. Z. J. został funkcjonariuszem SB bezpośrednio po ukończeniu studiów prawnych na Uniwersytecie [...], pełniąc początkowo służbę o charakterze przygotowawczym. Funkcjonariuszowi, który został dopiero co przyjęty do służby, a w dodatku nie odbywał jeszcze szkolenia oficerskiego (to miało miejsce dopiero w okresie od 3 listopada 1986 r. do 18 lipca 1987 r.), nie powierza się doniosłych i skomplikowanych zadań związanych z pracą operacyjną, zwłaszcza dotyczącą zwalczania podziemia politycznego, które to zadania wymagają szczególnej uwagi, ostrożności i umiejętności w celu ich skutecznego, z punktu widzenia totalitarnych władz, realizowania. W ocenie Sądu Okręgowego niewiarygodnym jest, iż już w pierwszym roku służby przygotowawczej, Z. J. był w stanie aktywny i w sposób samodzielny przyczyniać się do realizacji zadań w grupie operacyjno-śledczej do spraw zwalczania podziemia politycznego. Sąd Okręgowy nie kwestionował, iż wnioskodawca rzeczywiście mógł być członkiem takiej grupy, jednakże wychodził z przekonania, iż uczestniczył w jej działaniach raczej w charakterze osoby do przyuczenia, obserwatora, czy też funkcjonariusza wykonującego pewne proste i trywialne czynności, niż wpływowego jej członka, decydującego o kluczowych kierunkach jej działania i rzeczywiście przyczyniającego się do likwidowania podziemia politycznego. Wydane opinie służbowe w sposób lakoniczny określają charakter służby wnioskodawcy, niejednokrotnie będąc przepisaniem opinii wydanej w poprzednim okresie, bez szczegółowych danych odnośnie indywidualnych i konkretnych „osiągnięć” zawodowych ubezpieczonego.

Sąd Okręgowy zwrócił też uwagę na okoliczność, iż do 18 lipca 1987 r. wnioskodawca nie był nawet osobą przeszkoloną specjalistycznie, a okres jego służby stanowił jedynie służbę przygotowawczą. Co więcej Instytut Pamięci Narodowej Główna Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu ani jej Oddziałowe Komisje, nie prowadziły postępowań karnych przeciwko Z. J. w związku z rzeczonym okresem służby.

Dodatkowo Sąd Okręgowy zauważył, iż 1 lutego 1990 r. Z. J. został przeniesiony do Wydziału Kryminalnego WUSW w W. na własną prośbę, co jak twierdził, próbował zrobić już wcześniej i do służb wstępował z takim właśnie zamiarem, jednak przy przyjęciu go w 1984 r. nie było możliwe wybranie Wydziału, do którego chce się trafić. W ocenie Sądu Okręgowego nieprzymuszona chęć wnioskodawcy, do zmiany charakteru służby i niekontynuowania jej w wydziałach zajmujących się także zwalczaniem środowisk opozycyjnych, ale raczej wykonywanie zadań z zakresu zwalczania przestępczości powszechnej, powinno zostać ocenione pozytywnie.

Za najbardziej istotną okoliczność Sąd Okręgowy uznał służbę Z. J. po 31 lipca 1990 r. w strukturach Policji. Podkreślił, że cały okres służby wnioskodawcy w Policji obejmował prawie 24 lata. W tym czasie Z. J. uzyskiwał kolejne awanse w ramach struktur Policji, zajmując się przede wszystkim przestępczością narkotykową. W opiniach dotyczących wnioskodawcy wskazywano, iż w trakcie wieloletniej służby w Policji osiągał bardzo dobre efekty wykrywcze w zwalczaniu przestępczości narkotykowej, prowadząc liczne sprawy o wysokim stopniu skomplikowania, osiągając spektakularne sukcesy opisywane także w środkach masowego przekazu, w tym likwidując zorganizowane grupy przestępcze trudniące się przemytem hurtowym środków odurzających z Holandii do Polski i z Odessy do Hiszpanii.

Sąd Okręgowy wskazał, iż pełniona w latach 1984-1990 przez Z. J. służba na rzecz organów SB, jawi się w istocie jako służba krótkotrwała. Na taką ocenę składają się dwa czynniki: proporcja służby w organach bezpieczeństwa pod rządami totalitarnymi, do służby w organach bezpieczeństwa w państwie demokratycznym, a także doniosłość zadań wykonywanych w ramach obu okresów służby. Służba wnioskodawcy w SB trwała w zasadzie około 5,5 roku, przy czym niespełna rok służby stanowiło pobieranie nauki na Akademii Spraw Wewnętrznych w Warszawie.

Służba w Policji trwała natomiast prawie 24 lata, przy czym zadania wykonywane przez wnioskodawcę były bardzo doniosłymi, dotyczyły zwalczania przestępczości narkotykowej, a sam Z. J. zajmując wysokie stanowiska służbowe, osiągał ogromne sukcesy w zakresie swojej pracy. Tym samym oczywistym było dla Sądu Okręgowego, iż 5,5 roku służby w organach bezpieczeństwa zorganizowanych w państwie totalitarnym, w tym prawie rok jako słuchacz Akademii Spraw Wewnętrznych w Warszawie, całkowicie nie przystają i są innym rzędem wartości, do prawie 24 lat służby w Policji i to służby w wydziale ds. zwalczania przestępczości narkotykowej. Odnosząc się natomiast do przesłanki rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia, spełnienie tego warunku nie mogło budzić wątpliwości. Powyższe wynika nie tylko z zeznań ubezpieczonego, licznych opinii służbowych, w których jasno wskazano jak istotną rolę odgrywał Z. J. w walce z przestępczością narkotykową i jak spektakularne sukcesy odnosił, podnosząc zresztą regularnie swoje kwalifikacje w ramach szkoleń krajowych i zagranicznych. Niezwykle istotne są bowiem dokumenty, z których wprost wynika, iż od 1999 do 2012 roku Z. J. brał udział w ponad 70 akcjach operacyjnych związanych z zatrzymywaniem osób podejrzanych o produkcję, przemyt, dystrybucję narkotyków, w tym osób uzbrojonych, czy też członków zorganizowanych grup przestępczych, które wykonywane były w warunkach bezpośrednio zagrażających jego życiu i zdrowiu.

Sąd Okręgowy uznał za całkowicie nieuzasadnione i niesprawiedliwe, aby krótkotrwały okres służby wnioskodawcy przed 31 lipca 1990 r., w dodatku służby co do której nie sposób znaleźć szczegółowych informacji w zgromadzonej dokumentacji odnośnie jej rzeczywistego przebiegu i zadań wykonywanych konkretnie przez wnioskodawcę, niweczył niespełna 24 letni okres, trudnej, ważnej i wykonywanej z pełnym oddaniem i ryzykowaniem własnego życia i zdrowia, służby Z. J. w demokratycznej Polsce.

W konsekwencji Sąd Okręgowy uznał, że zaskarżone decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalające Z. J. wysokość emerytury policyjnej oraz renty inwalidzkiej od dnia 1 października 2017 r. były nieprawidłowe, ponieważ organ rentowy nie dokonał stosownej oceny indywidualnych okoliczności dotyczących wnioskodawcy, a

utrzymanie tych rozstrzygnięć w mocy jawi się jako niezasadne i rażąco niesprawiedliwe.

Apelację od tego orzeczenia wniósł organ rentowy.

Sąd Apelacyjny uznał, że podlega ona uwzględnieniu.

Zdaniem Sądu drugiej instancji ocena przebiegu służby wnioskodawcy, wbrew ocenie Sądu pierwszej instancji, prowadzi do wniosku, że była to działalność na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Istotny jest rzeczywisty charakter wykonywanych przez niego obowiązków, zajmowane stanowiska oraz okres w jakim pełnił służbę.

Jak słusznie wskazał Sąd Okręgowy, nieprzekonujące są twierdzenia wnioskodawcy, że pełniąc służbę jako funkcjonariusz SB nie zajmował się działaniami operacyjnymi, a jedynie porządkował dokumentację i wykonywał prace biurowe. Zeznania wnioskodawcy są bowiem niezgodne z pozostałym materiałem dowodowym i wewnętrznie sprzeczne. Wnioskodawca przedstawia dwie wersje czynności i spraw jakimi zajmował się w trakcie służby i żadna nie znajduje odzwierciedlenia w dokumentach z akt osobowych.

Jak wynika z akt wnioskodawcy i ustaleń Sądu pierwszej instancji, Z. J. po ukończeniu studiów na kierunku prawo Uniwersytetu [...] złożył podanie o przyjęcie go do służby w WUSW w W. argumentując, że chce kontynuować tradycje rodzinne i wykorzystać zdobytą wiedzę w praktyce. Od 1 listopada 1984 r. rozpoczął więc służbę jako funkcjonariusz SB Wydziału III w W.. Była to zatem w pełni świadoma i przemyślana decyzja dorosłego, wykształconego człowieka, który z pewnością zdawał sobie sprawę jakie zadania stoją przed Służbą Bezpieczeństwa w tamtym okresie. Trzeba bowiem pamiętać, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych należało do najbardziej rozbudowanych urzędów administracji państwowej w okresie PRL. Służba Bezpieczeństwa stanowiła jedną z części składowych MSW, niewątpliwie najważniejszą. Do jej zadań należało „zapobieganie wrogiej działalności, aktywne i systematyczne rozpoznawanie wrogo działających osób, grup i ośrodków oraz wykrywanie sprawców przestępstw antypaństwowych”.

Walką z działalnością antypaństwową w kraju zajmował się Wydział III SB, w którym służbę pełnił wnioskodawca. Do jego zadań należało prowadzenie spraw ewidencji operacyjnej, pozyskiwanie osobowych źródeł informacji. Jak wynika też z

opinii służbowych (m. in. z 31.12.1985 r. i 29.10.1986 r.) oraz z wniosku personalnego o mianowanie funkcjonariusza na stanowisko inspektora Wydziału III, wnioskodawca był członkiem grupy operacyjno-śledczej działającej przy Wydziale III WUSW W. dla ograniczenia i likwidacji podziemia politycznego.

Powyższe świadczy o tym, że wnioskodawca jako funkcjonariusz operacyjny wykonywał pracę merytoryczną, stosował techniki i metody służące służbom specjalnym do pozyskiwania niejawnych informacji, ochrony własnych informacji niejawnych, infiltrowania i sekretne sterowania grupami ludzi, zapobiegania różnego rodzaju działaniom dywersyjnym „szkodzącym państwu” a za swoją nienaganną służbę był nagradzany i mianowany na wyższe stanowiska.

Sąd odwoławczy dokonał tym samym odmiennej niż Sąd Okręgowy oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego. Nadto Sąd Apelacyjny nie zgodził się z poglądem Sądu pierwszej instancji, że wobec przewlekłości w wydawaniu decyzji przez ministra spraw wewnętrznych w trybie art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, należy przesłanki tego przepisu wziąć pod uwagę w przypadku oceny służby wnioskodawcy. Możliwość wyłączenia stosowania art. 15c i art. 22a ze względu na krótkotrwałą służbę i rzetelne wykonywanie obowiązków po dniu 12 września 1989 r., o którym mowa w art. 8a ustawy należy do decyzji właściwego ministra wydanej na wniosek funkcjonariusza. Długość okresu pełnienia służby przed lipcem 1990 r. jest jednym z elementów składających się na ocenę kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” zawartego w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co wynika także z uchwały Sądu Najwyższego z 20 września 2020 r. Biorąc jednak pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, indywidualną służbę wnioskodawcy, wykonywane zadania, przebieg kariery zawodowej, ocenę czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, a także okres sześciu lat służby w SB oraz okoliczność, że wnioskodawca nie przeszedł pozytywnie pierwszej weryfikacji przed Wojewódzką Komisją Kwalifikacyjną w W., Sąd Apelacyjny doszedł do wniosku, że w przypadku wnioskodawcy zarówno wydział w którym pełnił służbę jak i wykonywane czynności wyczerpują dyspozycję normy prawnej art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Wskazuje to na wykonywanie przez wnioskodawcę czynności i służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną zaskarżył w całości odwołujący się.

Zaskarżonemu wyrokowi skarżący zarzucił naruszenie prawa materialnego:

1) art. 15c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niewłaściwe zastosowanie będące konsekwencją dokonania błędnej wykładni przejawiającej się w przyjęciu, że służba skarżącego od 1 listopada 1984 r. do 31 lipca 1990 r. była służbą na rzecz bliżej niesprecyzowanego totalitarnego państwa, podczas gdy całość zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności w aktach osobowych skarżącego na to nie wskazuje oraz pomimo faktu, że prawidłowa wykładnia, a co za tym idzie, również zastosowanie przepisu, wymagają, aby dla uznania czy służba danego funkcjonariusza była służbą na rzecz totalitarnego państwa, czynności wykonywane w ramach służby rzeczywiście zmierzały do umocnienia i utrzymania władzy totalitarnej;

2) art. 22 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niewłaściwe zastosowanie będące konsekwencją dokonania błędnej wykładni przejawiającej się w przyjęciu, że służba skarżącego od dnia 1 listopada 1984 r. do dnia 31 lipca 1990 r. była służbą na rzecz bliżej niesprecyzowanego totalitarnego państwa, podczas gdy całość zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności w aktach osobowych skarżącego na to nie wskazuje oraz pomimo faktu, że prawidłowa wykładnia, a co za tym idzie, również zastosowanie przepisu, wymagają, aby dla uznania czy służba danego funkcjonariusza była służbą na rzecz totalitarnego państwa, czynności wykonywane w ramach służby rzeczywiście zmierzały do umocnienia i utrzymania władzy totalitarnej.

Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżanego wyroku oraz przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie od odwołującego się na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Odnosząc się do zarzutów sformułowanych w skardze kasacyjnej należy zauważyć, że Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) stwierdził, 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 uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wypowiedział się, że „Sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym wypadku. Przedstawione przez ubezpieczonego kontryfikty będą oczywiście podlegać swobodnej ocenie w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejscu pełnienia służby, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego. Powyższe stanowisko zostało następnie podzielone w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23 (LEX nr 3689950), w którym Sąd Najwyższy stwierdził, 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, 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 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 wobec tego 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 Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3 poz. 28; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 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 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNAPiUS 1996 nr 16, poz. 239; z 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 342; z 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 11 października 2016 r., I UK 356/15, LEX nr 2174067 i z 10 lipca 2013 r., II UK 427/12, LEX nr 1555534). Doktryna również formułuje postulaty aby przy weryfikacji przebiegu służby sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy (zob. B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica 2019 nr 87, s. 105).

Sąd Najwyższy w składzie tu orzekającym podziela powyższy pogląd, jak również częściowo podziela dalsze twierdzenia zawarte w wyroku z 30 listopada 2023 r. III USKP 79/23 (LEX nr 3689950) w części, że 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 niniejszej sprawie Sąd Najwyższy zwraca natomiast uwagę na problem związany z prawnym mechanizmem ustalenia emerytury przyjętym w ustawie zaopatrzeniowej powiązanym z okresami służby na rzecz totalitarnego państwa, a następnie już po weryfikacji w państwie demokratycznym, co nie pozostaje bez znaczenia w okolicznościach faktycznych ustalonych w niniejszej sprawie, w kontekście skierowanego przez Sąd Najwyższy do Trybunału Konstytucyjnego zagadnienia prawnego w sprawie I USKP 104/23.

Jak ustaliły sądy *meriti* w rozpoznawanej sprawie były to okresy odpowiednio 5,5 roku i prawie 24 lat. Istotna pozostaje zatem kwestia sposobu obliczenia emerytury przyjętego w art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, która nawiązuje metodologicznie do mechanizmu przyjętego w jej art. 15, podlegając jednak istotnej

modyfikacji przez rozwiązanie przyjęte w art. 15c ust. 3 tej ustawy, w którym zastosowano reduktor wysokości świadczenia w postaci granicznej kwoty przeciętnej miesięcznej emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń, ustalonej corocznie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Dotyczy to również świadczeń z tytułu emerytury policyjnej, dla których podstawę wyliczenia stanowiły okresy służby przed 1 sierpnia 1990 r. niepotraktowane jako „służba na rzecz państwa totalitarnego”, jak również okresy służby po 1 sierpnia 1990 r. Zagadnienie to było wielokrotnie podnoszone w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. np. wyrok z 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23, Legalis nr 3038062).

O ile nie budzi wątpliwości konstytucyjnych obniżenie skarżącemu wysokości emerytury poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa w wyraźnie zakreślonym czasie, to takie wątpliwości powstają na tle zastosowania w stosunku do ubezpieczonego przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zmniejszającego wysokość jego emerytury ustalonej zgodnie z jego ust. 1 tej ustawy do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Istota „gilotyny” umieszczona w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, jest bowiem wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Staje się to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę, że rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r. Wynika to z tego, że wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego redukować. W rezultacie, omawiany przepis godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprawdzie przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Sąd Najwyższy ma poważne wątpliwości czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej”. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru, 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.(zob. wyrok Sądu Najwyższego z 6 lutego 2024 r., III USKP 110/23, LEX nr 3668521).

Mając na uwadze utrwaloną w dorobku Sądu Najwyższego linię orzeczniczą, że przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją konstrukcję i istotę podlegają wykładni ścisłej, a ogólną zasadą pozostaje priorytet wykładni językowej (M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002, s. 49 i n.), jeżeli sens językowy przepisu jest oczywisty i jasny, osoba interpretująca przepis powinna na nim się oprzeć (L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2010, s. 73) i jednocześnie podnoszone w orzecznictwie wątpliwości co do zgodności art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z art. 2, art. 32, art. 64 oraz art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: „czy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 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 2023 r., poz. 1280) jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy Sąd Najwyższy nie przesądzając o wyniku jej rozstrzygnięcia pozostawia Sądowi Apelacyjnemu przy ponownym jej rozpoznaniu rozważenie zastosowania art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. do czasu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego w sprawie I USKP 104/23.

W uzupełnieniu powyższych rozważań należy dodać, że do oceny konstytucyjności konkretnego przepisu prawnego przez sąd powszechny występują dwa odmienne stanowiska. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, że kompetencję orzekania o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i tylko on może rozważać usunięcie z systemu prawnego przepisów sprzecznych z ustawą zasadniczą (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP). Z tego stanowiska

wynika, że sąd powszechny nie ma możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją RP, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08 i z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2010 r., (...) i powołane w nich orzeczenia). Powyższy pogląd podziela skład Sądu Najwyższego orzekający w niniejszej sprawie.

Zgodnie z odmiennym stanowiskiem, orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Wskazuje się, że sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem "stosowanie" należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585 i powołane w nim orzecznictwo).

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 108 § 2 k.p.c.

[SOP]

[a.t]