



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 października 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Jolanta Frańczak (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Rączka

w sprawie z odwołania S. B.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość policyjnej emerytury,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 16 października 2024 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu
z dnia 17 maja 2022 r., sygn. akt III AUa 1323/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania oraz
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Jolanta Frańczak Dawid Miąsik Krzysztof Rączka

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako organ emerytalny) decyzją z dnia 22 maja 2017 r. ponownie ustalił, poczynawszy od dnia 1 października 2017 r., wysokość emerytury policyjnej przyznanej ubezpieczonemu S.B. na kwotę 1.000 zł na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723 ze zm., dalej jako ustawa zaopatrzeniowa).

Sąd Okręgowy w Opolu wyrokiem z dnia 10 maja 2021 r. zmienił zaskarżoną przez ubezpieczonego decyzję organu emerytalnego w ten sposób, że ponownie ustalił wysokość emerytury ubezpieczonego od dnia 1 października 2017 r. z pominięciem art. 24 w związku art. 15c lub art. 22a ustawy zaopatrzeniowej oraz zasądził od organu emerytalnego na rzecz ubezpieczonego kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony w spornym okresie zajmował następujące stanowiska: od dnia 1 lipca 1963 r. - oficera operacyjnego w Wydziale III SB KWMO O., od dnia 31 lipca 1967 r. - inspektora oficera techniki operacyjnej sekcji I wydziału „T” KWMO O., od dnia 16 listopada 1972 r. - kierownika grupy wydziału III KWMO O., na których zajmował się zwalczaniem wrogiej działalności w przemyśle, w szczególności chronił kluczowe obiekty kolejnictwa i energetyki. Od dnia 18 stycznia 1975 r. ubezpieczony mianowany został na stanowisko starszego inspektora stanowisk terenowych, od dnia 1 maja 1975 r. na stanowisko starszego inspektora Wydziału Nadzoru Służby Terenowej Biura Eksploatacji i Rozwoju Systemów PESEL, gdzie jego zadaniem było uruchomienie stacji łączności komputerowej PESEL, z dniem 1 marca 1988 r. powierzono mu stanowisko starszego inspektora Wydziału Służby Terenowej Wydziału III. Z dniem 16 maja 1989 r. ubezpieczonego zwolniono ze służby, zaś decyzją z dnia 7 maja 1989 r. przyznano mu emeryturę policyjną. Według informacji o przebiegu służby Instytutu Pamięci Narodowej (dalej IPN) z dnia 7 kwietnia 2017 r. ubezpieczony w okresie od

dnia 1 lipca 1963 r. do dnia 31 maja 1989 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13a ustawy zaopatrzeniowej.

Przy takich ustaleniach faktycznych Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione, bowiem w demokratycznym państwie prawnym, w którym pozbawienie świadczeń emerytalno-rentowych na skutek działania organu państwowego podjętego z urzędu i stanowiącego ingerencję w poszanowanie własności w rozumieniu zarówno Konstytucji RP, jak i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (dalej jako Protokół nr 1), przesłanka „służby na rzecz totalitarnego państwa” określona w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinna być rozumiana jako stan (indywidualna sytuacja), w którym ubezpieczony nie tylko pozostawał w określonym czasie w służbie w organach państwa (w jednostkach wymienionych w tym przepisie), ale także dopuszczał się konkretnych czynów naruszających podstawowe prawa i wolności innych osób. Zatem, jeśli organ emerytalny obniża (z urzędu i w sposób drastyczny) świadczenie z powołaniem się na taką przesłankę, to ma obowiązek jej wykazania zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym, tj. nie tylko w oparciu o samą informację IPN o przebiegu służby, ale także udowadniając, że konkretny ubezpieczony - pełniąc taką służbę - dopuszczał się czynów łamiących podstawowe prawa i wolności człowieka. Organ emerytalny, na którym spoczywał ciężar dowodu, obowiązkiem temu w żaden sposób nie podołał, a ze zgromadzonego materiału dowodowego takie okoliczności również nie wynikały.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 17 maja 2022 r., po rozpoznaniu apelacji organu emerytalnego, zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że oddalił odwołanie i zasądził od ubezpieczonego na rzecz organu emerytalnego kwotę 420 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje.

Przywołując treść art. 13b oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że istota sporu sprowadzała się do ustalenia czy ubezpieczony w okresie od dnia 1 lipca 1963 r. do dnia 31 maja 1989 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, określoną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Według Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej oceny faktycznej i prawnej w zakresie przesłanek uzasadniających przeliczenie

świadczenia emerytalnego ubezpieczonego, ponieważ wykonywane przez niego czynności operacyjne nie były obojętne ani nieprzydatne i stanowiły podstawę dalszych czynności operacyjnych poszczególnych służb i wydziałów. Analiza akt osobowych ubezpieczonego daje podstawy do przyjęcia, że wstępując do służby miał on świadomość celów i zadań realizowanych przez jednostki, w których pełnił służbę.

Choć przepisy prawa materialnego, stanowiące podstawę prawną zaskarżonej decyzji, objęte zostały pytaniem prawnym dotyczącym ich zgodności z Konstytucją RP w sprawach zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym (P 4/18 i P 16/19), to do czasu wydania orzeczeń przez Trybunał obowiązuje zasada domniemania ich konstytucyjności. W celu rozstrzygnięcia, czy ubezpieczony w spornym okresie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej), sąd ubezpieczeń społecznych przeprowadza wszelkie dopuszczalne dowody i mimo że nie jest związany treścią zaświadczenia IPN (w przeciwieństwie do organu emerytalnego), to stanowi ono dokument urzędowy (art. 244 k.p.c.), który podlega ocenie w zakresie mocy dowodowej dla ustalenia stanu faktycznego (art. 233 § 1 k.p.c.). Strona, która zaprzecza prawdziwości dokumentu urzędowego albo twierdzi, że zawarte w nim oświadczenia organu, od którego dokument ten pochodzi, są niezgodne z prawdą, powinna okoliczności te udowodnić (art. 252 k.p.c.), a strona, która odwołuje się od decyzji organu powinna wykazać fakty, na których to odwołanie opiera (art. 232 k.p.c. i art. 6 k.c.). Podzielając w całości przyjęty przez Sąd Okręgowy kierunek wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wyznaczony w uchwale Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), według której kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” zawarte w powołanym przepisie powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, z uwzględnieniem indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, Sąd Apelacyjny skonstatował, że dla zastosowania skutków z art. 15c tej ustawy, nie jest wystarczające jedynie stwierdzanie formalnej przynależności czy pełnienia służby w wymienionych w art. 13b ustawy cywilnych i wojskowych instytucjach/formacjach, ale wymagana jest również ocena merytoryczna dotycząca przebiegu rzeczywistego tej służby, pełnionych funkcji i ról pełnionych lub braku udziału w zwalczaniu wszelkich ruchów

wolnościowych i dążeń demokratycznych. Według Sądu Apelacyjnego, indywidualna ocena przebiegu służby ubezpieczonego w spornym okresie, a w szczególności rzeczywisty charakter wykonywanych wówczas przez niego obowiązków, prowadzi do wniosku, że była to działalność na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. W okresie tym ubezpieczony był bowiem pracownikiem operacyjnym istotnym z punktu widzenia ograniczenia praw ludności. Jak wynika z jego opinii służbowych, prowadził on działalność operacyjną. W okresie pracy w Grupie VI zajmował się zwalczaniem przestępczej działalności w gospodarce narodowej, głównie w kolejnictwie, pozyskał 11 tajnych współpracowników, prowadził 2 sprawy obiektowe oraz 6 kontrolnych. Po przejściu w 1972 r. do grupy II zajął się prowadzeniem zagadnienia propagandy pisanej mniejszości narodowej i byłego podziemia, posiadał skrytykowany materialistyczny światopogląd. Był całkowicie zaangażowany w budownictwo socjalizmu w kraju.

Działania ubezpieczonego godziły zatem bezpośrednio w wolność osobistą obywateli. Wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji, praca funkcjonariusza SB, który ze swej istoty został powołany do realizacji zadań z zakresu inwigilacji obywateli i egzekwowania doktryny państwa totalitarnego w zakresie ograniczenia wolności obywatelskich, stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa. W tej kwestii Sąd Apelacyjny podkreślił, że czynności operacyjne wykonywane przez ubezpieczonego nie były obojętne i nieprzydatne, gdyż stanowiły podstawę do dalszych czynności operacyjnych poszczególnych służb i wydziałów. Bez wątpienia ubezpieczony brał więc udział w bezprawnych działaniach umacniających istnienie państwa totalitarnego, co wyczerpuje „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Wobec powyższego zaskarżona decyzja była zgodna z przepisami ustawy zaopatrzeniowej, co skutkowało zmianą zaskarżonego wyroku i oddaleniem odwołania.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł ubezpieczony, zaskarżając ten wyrok w całości i domagając się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchylenia zaskarżonego orzeczenia i jego zmiany przez oddalenie apelacji w całości, a w każdym razie zasądzenia od organu emerytalnego na jego rzecz kosztów

postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za wszystkie instancje i za postępowanie skargowe.

W skardze kasacyjnej skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest: 1) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię i przyjęcie, że: (-) indywidualna postawa świadcząca o działalności na rzecz totalitarnego państwa przejawia się w wykonywaniu działalności operacyjnej *in genere*, podczas gdy zgodnie z wykładnią dokonaną w uchwale III UZP 1/20, konieczne jest podejmowanie przez funkcjonariusza działań naruszających podstawowe prawa i wolności innych osób oraz wykazanie indywidualnie nagannej postawy względem obywateli, zwłaszcza walczących o wolną Polskę, (-) o spełnieniu przesłanki służby „na rzecz totalitarnego państwa” świadczy pełnienie służby w formacji działającej w sferze ochrony gospodarki krajowej i przedsiębiorstw państwowych, podczas gdy zgodnie z wykładnią dokonaną w uchwale III UZP 1/20 służba na rzecz państwa jako takiego, także w obszarach uniwersalnych dla każdego modelu państwa, nie spełnia definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa”; 2) art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną subsumpcję tego przepisu wobec podmiotu, który nie podlegał reżimowi danej normy prawnej i jako osoba ubezpieczona niespełniająca kryterium pełnienia „służby na rzecz totalitarnego państwa” - w rozumieniu orzecznictwa - nie mógł zostać objęty procedurą ponownego przeliczania i obniżania świadczeń emerytalno-rentowych na zasadach zawartych w tym przepisie, podczas gdy Sąd Apelacyjny takie instrumenty względem skarżącego zastosował *contra legem*.

Według skarżącego w sprawie występuje zagadnienie prawne dotyczące art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a mianowicie, czy na etapie stosowania tego przepisu na potrzeby odkodowania definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa” należy *a priori* przyjąć, iż każda przynależność do formacji SB musi polegać na inwigilacji obywateli, egzekwowaniu doktryny totalitarnego państwa i umacnianiu istnienia państwa totalitarnego czy też dla prawidłowego ustalenia znaczenia tego pojęcia w indywidualnej sprawie wymagane jest, aby konkretny przebieg służby był ukierunkowany na podejmowanie działań na szkodę praworządnych obywateli czy skutkował działaniami naruszającymi prawa człowieka oraz czy pełnienie służby w obszarze ochrony gospodarki krajowej, tajemnicy przedsiębiorstw i mienia

publicznego, obejmującej standardowe zadania z zakresu czynności operacyjnych, w tym związane z poszukiwaniem tajnych współpracowników i informatorów, a także zmierzające do wykrywania przestępstw gospodarczych, są tożsame ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, skoro zadania tego rodzaju, w tym w oparciu o budowaną sieć kontaktów, pozostają aktualne we współczesnych demokratycznych systemach politycznych. Ponadto, jeżeli nie występuje taka automatyczna zależność, to czy tego rodzaju (w obszarze ochrony gospodarki krajowej, tajemnicy przedsiębiorstw i mienia publicznego) służba niepowiązana z indywidualnymi aktami naruszania praw człowieka, może być samodzielną podstawą do obniżania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych w trybie art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odnosząc się do zarzutów skargi kasacyjnej, w pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że Sąd Najwyższy wypracował już jednolite stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej zarówno co do kwalifikacji służby jako służby na „rzecz totalitarnego państwa”, o której mowa w art. 13b ust. 1 tej ustawy, jak i co do zawartych w tej ustawie w art. 15c mechanizmów korygujących wysokość emerytury (zob. m.in. wyroki: z dnia 18 września 2024 r., II USKP 3/24, niepubl.; z dnia 27 sierpnia 2024 r., I USKP 55/24, niepubl.; z dnia 24 lipca 2024 r., III USKP 100/23, LEX nr 3739027; z dnia 10 lipca 2024 r., I USKP 15/24, niepubl.; z dnia 4 czerwca 2024 r., I USKP 20/24, niepubl.; z dnia 25 kwietnia 2024 r., I USKP 115/23, niepubl.; z dnia 27 marca 2024 r., I USKP 118/23, niepubl.; z dnia 6 marca 2024 r., I USKP 98/23, niepubl.; z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464; z dnia 6 lutego 2024 r., I USKP 114/23, LEX nr 3668529; z dnia 16 stycznia 2024 r., I USKP 63/23, LEX nr 3656105; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059 i III USKP 74/23, LEX nr 3652108; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453 i III USKP 79/23, LEX nr 3689950; z dnia 12 października 2023 r., III USKP 48/23, LEX nr 3614535; z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11 poz. 126; z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 350673).

I tak, w uchwale składu siedmiu sędziów dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, do której odwołuje się Sąd Apelacyjny oraz skarżący w uzasadnieniu zarzutów skargi, Sąd Najwyższy stwierdził, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” 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. Dalej w uchwale tej Sąd Najwyższy wskazał, że zwrot „na rzecz” jest terminem kierunkowym, pozwalającym oceniać zjawisko z perspektywy interesu (korzyści) adresata działania (tu: państwa totalitarnego). Stąd zrównanie statusu – przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego – osób, 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. W wyrokach z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 oraz z dnia 10 lipca 2024 r., I USKP 15/24, Sąd Najwyższy, odwołując się do motywów uchwały III UZP 1/20 wyraził pogląd, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 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 wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Nie można zatem zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej jest spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne IPN nie mogą 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 dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody. Przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko, stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań.

W wyroku z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, zwrócono uwagę, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to 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. Nie jest jednak tak, że to na organie emerytalnym 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 ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. Tak też przyjął Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, w której stwierdzono, że w razie stosowanego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku oraz w wyroku z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, w którym podzielono powyższy pogląd, że ciężar dowodu będzie wówczas spoczywał na ubezpieczonym. Istotne kwestie dla wykładni zarzucanych w skardze przepisów

poruszył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2022 r., II USKP 120/22, przyjmując, że „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka” jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”, zaś „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 podkreślił, że w trakcie kwalifikacji na mocy art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, że funkcjonariusz 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”. Stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale III UZP 1/20 nie sprzeciwia się możliwości uznania konkretnej służby za pracę na rzecz totalitarnego państwa, bo nie taki zresztą był cel wypowiedzi poszerzonego składu Sądu Najwyższego. Przede wszystkim wypowiedź składu poszerzonego Sądu Najwyższego miała na celu zapewnienie standardu postępowania, to znaczy, by sąd powszechny nie orzekał tylko formalnie, pozostając związany stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, lecz by o ewentualnym zaliczeniu do „służby na rzecz totalitarnego państwa” decydować mogły wyżej już omówione przesłanki (moment i miejsce pełnienia służby, jej długość, czy też chociażby zajmowane stanowisko). Przede wszystkim chodziło o dopuszczenie obalenia domniemania, jakie wynikało z urzędowego dokumentu IPN (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2024 r., III USKP 100/23, LEX nr 3739027).

Sąd Najwyższy wypracował też jednolite stanowisko odnośnie do wykładni art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. W przywołanym już wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, po raz pierwszy przyjęto, że pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej jest tylko jednym z dwóch mechanizmów korygujących wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża

wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie” lat służby (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami 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 tej ustawy, „wyzerowanie” lat służby godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna. 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 zaopatrzeniowej 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 zaopatrzeniowej 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 podobnym tonie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 maja 2024 r., I USKP 82/23 (niepubl.), przyjmując, że „wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji RP (zakaz dyskryminacji). Z kolei w wyroku z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23 (OSNP 2024 nr 7, poz. 73), Sąd Najwyższy stwierdził, że zasada *ne bis in idem* z art. 4 Protokołu Nr 7 sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu do Konwencji o ochronie praw

człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) nie ma zastosowania do oceny dopuszczalności ponownego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa” na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Z kolei w odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjmuje, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera 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 ustawy zaopatrzeniowej), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 i 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; d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. W wyroku II USKP 120/22 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 (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22; z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23).

Odnosząc powyższe uwagi do zarzutów skargi kasacyjnej, stwierdzić trzeba, że brak jest ustaleń faktycznych co do całego spornego okresu, które pozwoliłyby Sądowi Najwyższemu ocenić, czy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej mógł zostać zastosowany w sprawie tak, jak uczynił to Sąd Apelacyjny i w konsekwencji skutkować ustaleniem nowej wysokości emerytury skarżącego na podstawie art. 15c tej ustawy w sposób podany w zaskarżonej decyzji organu emerytalnego.

Poza sporem pozostaje, że okres zawarty w informacji IPN wydanej na podstawie art. 13a ustawy zaopatrzeniowej obejmuje lata 1963-1989 (25 lat) w których skarżący pełnił służbę w różnych formacjach i na różnych stanowiskach. W doktrynie zwrócono uwagę, aby podczas weryfikacji służby na rzecz totalitarnego państwa sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy (zob. B. Jaworski, System

opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105), uwzględniając przy tym wiedzę historyczną odnośnie do usytuowania danej jednostki w strukturach bezpieczeństwa państwa oraz zadań jej przypisanych. Wszak pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” wymaga przełożenia na konkretny stan faktyczny (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2024 r., II USK 23/23, LEX nr 3723301). Natomiast Sąd Apelacyjny odwołując się do opinii służbowych skarżącego i przyjmując, że „indywidualna ocena przebiegu jego służby prowadzi do wniosku, że była to działalność na rzecz totalitarnego państwa” ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że z opinii tych wynika, że „skarżący był pracownikiem operacyjnym. W okresie swojej pracy w Grupie VI zajmował się zwalczaniem przestępczości w gospodarce narodowej, a głównie w kolejnictwie. Pozyskał 1 tajnych współpracowników, prowadził 2 sprawy obiektowe oraz 6 kontrolnych. Po przejściu w 1972 r. do grupy II zajął się prowadzeniem zagadnienia propagandy pisanej mniejszości narodowej i byłego podziemia. Posiadał skrytykowany materialistyczny światopogląd. Był całkowicie zaangażowany w budownictwo socjalizmu w kraju”. Sąd Apelacyjny nie odniósł się jednak w żaden sposób do służby skarżącego od maja 1975 r. do lutego 1988 r. w Wydziale Nadzoru Służby Terenowej Biura Eksploatacji i Rozwoju Systemów PESEL. Co prawda, przyjmuje się w literaturze, że usytuowanie Departamentu PESEL wskazuje na jego bliskie powiązania z organami bezpieczeństwa państwa, jednak w odróżnieniu od typowych jednostek SB ogniwa terenowe pionu PESEL nie zostały włączone w skład komend wojewódzkich Milicji Obywatelskiej/wojewódzkich urzędów spraw wewnętrznych lecz funkcjonowały przy urzędach wojewódzkich podległych terenowym organom administracji państwowej (zob. Sz. Hermański, A. Jusupovic, T. Wróblewski, *Cywilne organy bezpieczeństwa państwa 1956-1990* [w] *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990)*. Zbiór studiów (red) A. Jusupovic, R. Leśkiewicz, Warszawa 2013, s. 139-142). Sąd Apelacyjny, o czym wspomniano powyżej, nie scharakteryzował ani jednym zdaniem tego okresu służby skarżącego, nie wskazał jakie czynności operacyjne wówczas wykonywał (Sąd pierwszej instancji wskazał, że zajmował się uruchomieniem stacji łączności komputerowej „PESEL”), a o prawidłowym zastosowaniu prawa materialnego można mówić dopiero wówczas,

gdy ustalenia stanowiące podstawę wydania zaskarżonego wyroku pozwalają na ocenę tego zastosowania. Brak tych ustaleń uzasadnia zarzut skargi naruszenia prawa materialnego przez niewłaściwe jego zastosowanie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2024 r., II USKP 15/23, LEX nr 3669688; z dnia 27 kwietnia 2023 r., III USKP 43/22, LEX nr 3569464; z dnia 5 września 2012 r., IV CSK 76/12, LEX nr 122981; z dnia 10 marca 2011 r., II PK 241/10, LEX nr 817524; z dnia 11 marca 2003 r., V CKN 1825/00, LEX nr 784216) i uwzględnienie wniosku skargi o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Rację ma również skarżący zarzucając, że nie można utożsamiać „służby na rzecz totalitarnego państwa” z czynnościami, które bezpośrednio zmierzają do ochrony bezpieczeństwa państwa i realizowaniu zadań, mających na celu walkę z przestępczością. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 dostrzegł, że charakteru służby „na rzecz” państwa o określonym profilu ustrojowym nie przejawia ani taka aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych - zadań i funkcji tego państwa, ani tym bardziej taka aktywność, która pozostaje w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego (pkt 82). Czym innym jest wykonywanie obowiązków związanych z zabezpieczeniem mienia, obiektów infrastruktury, które wykonywane są w każdym państwie, także demokratycznym, a czy innym, nagannym, wskazującym na „służbę na rzecz totalitarnego państwa” prowadzenie propagandy pisanej mniejszości narodowej i byłego podziemia, czy zwalczanie opozycji przez pozyskiwanie tajnych informatorów. Niemniej jednak to obowiązkiem skarżącego jest wykazanie, że w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wykonywał zadania, które wykonywane są w każdym demokratycznym państwie (ochrona osób lub mienia), bowiem to nie na organie emerytalnym, jak błędnie przyjął Sąd Okręgowy, 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”, ponieważ w sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ciężar dowodu, że nie była pełniona służba na rzecz totalitarnego państwa przechodzi na ubezpieczonego.

Odwołując się do faktów powszechnie znanych przypomnieć trzeba, że Komendy Wojewódzkie Milicji Obywatelskiej (KWMO) istniejące od 1944 r. w początkowych latach funkcjonowały w ramach resortu bezpieczeństwa publicznego, a w 1954 r. weszły w skład resortu spraw wewnętrznych. Od 1956 r. komendy pełniły podwójną rolę, gdyż komendanci wojewódzcy, oprócz wykonywania zadań z zakresu ochrony porządku publicznego, sprawowali również ogólny nadzór nad pionem Służby Bezpieczeństwa na podległym im obszarze. Skarżący zajmował stanowisko w Wydziale III (zwalczanie opozycji) oraz Wydziale „T” (technika operacyjna). Wydział T w KWMO był wojewódzką ekspozyturą Biura „T” MSW, do którego zadań należały: instalacja podsłuchu telefonicznego oraz podsłuchu i podglądu w pomieszczeniach (biuro posiadało własne warsztaty do produkcji sprzętu), dokumentacja fotograficzna i filmowa, tajne przeszukania, legalizacja operacyjna (wyrób dokumentów do celów operacyjnych) oraz radiokontrwywiad (od dnia 1 grudnia 1961 r. przekazany do Departamentu II MSW). Służba w tych jednostkach stanowi w myśl orzecznictwa Sądu Najwyższego domniemanie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, które może zostać obalone wyłącznie w ramach inicjatywy dowodowej skarżącego, a nie przez lakoniczne stwierdzenie, iż „służba pełniona była dla kraju, dla gospodarki i dla obywateli z poszanowaniem ich praw, wolności i godności ludzkiej”.

Kierując się rozważaniami dokonanymi powyżej, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 w związku z art. 108 § 2 oraz art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[a!]