



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący)

SSN Leszek Bielecki

SSN Robert Stefanicki (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M.S.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 28 listopada 2023 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z dnia 10 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 596/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje do ponownego
rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania
kasacyjnego Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie.
(J.C-S.)**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 27 maja 2021 r. Sąd Okręgowy w Radomiu zmienił decyzję
Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i

Administracji i ustalił wysokość emerytury policyjnej M. S., poczynając od 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c ust. 1 do 3 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej i ich rodzin oraz zasądził od organu rentowego na rzecz M.S. zwrot kosztów procesu. Sąd I instancji ustalił, że decyzją z 2 marca 2010 r. M. S. nabył prawo do emerytury policyjnej od 29 stycznia 2010 r., a decyzją z 8 sierpnia 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji od 1 października 2017 r. ponownie ustalił wysokość świadczenia na podstawie art. 15 c w zw. 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 z późn. zm., dalej jako ustawa zaopatrzeniowa, obecnie tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 1280) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr [...] z 11 maja 2017 r. i ograniczył je do kwoty przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS tj. 2.069,02 zł. M.S. urodził się [...] 1965 r., posiada wykształcenie wyższe. Z dniem 15 sierpnia 1989 r. został przyjęty do służby w Departamencie I Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i mianowany funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej na stanowisku młodszego inspektora, w dniu 19 sierpnia 1989 r. został przyjęty do grona słuchaczy studiów podyplomowych oficerskich Ośrodka Kształcenia Kadr Wywiadu w K., z dniem 16 czerwca 1990 r. został odwołany ze stanowiska słuchaczy Ośrodka Kształcenia Kadr Wywiadu. Od 17 czerwca 1990 r. zajmował stanowisko młodszego inspektora Departamentu I Wydziału XVII Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a od 1 sierpnia 1990 r. do 28 czerwca 2002 r. był funkcjonariuszem w Urzędzie Ochrony Państwa, w tym do 15 maja 1998 r. w referacie „W” ZW UOP w R., a następnie w Delegaturze UOP w R.. Od 29 czerwca 2002 r. do 29 stycznia 2010 r. był funkcjonariuszem w Delegaturze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w R.. M. S. od 1 sierpnia 1990 r. posiadał

stopień starszego szeregowego UOP, od 2 listopada 1990 r. podporucznika UOP, od 11 listopada 1993 r. porucznika UOP, od 11 listopada 1997 r. kapitana UOP i od 11 listopada 2003 r. majora ABW. W trakcie pełnienia służby w okresach od 15 czerwca 1998 r. do 31 października 2004 r., od 1 stycznia 2005 r. do 20 lipca 2007 r. i od 21 lipca 2007 r. do 24 listopada 2009 r. M. S. podejmował czynności operacyjno-rozpoznawcze, uzasadniające podwyższenie emerytury funkcjonariusza o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrożających życiu i zdrowiu. Postanowieniem z 7 maja 2009 r. Prezydent RP odznaczył go Brązowym Krzyżem Zasługi.

Z informacji Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Warszawie, sporządzonej dla organu rentowego w dniu 11 maja 2017 r. wynika, iż M. S., w okresie od 15 sierpnia 1989 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. Sąd I instancji, zważywszy na domniemanie zgodności z Konstytucją przepisów prawa, nie odniósł się do kwestii konstytucyjności art. 15c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Natomiast postanowieniem z 24 stycznia 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, dotyczącym zgodności z ustawą zasadniczą przywołanych wyżej przepisów. Na dzień wyrokowania w omawianej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie zajął jeszcze stanowiska w tej sprawie. W takim przypadku zdaniem Sądu Okręgowego, Sąd rozpoznający odwołanie ma obowiązek samodzielnie dokonać ustaleń faktycznych i ich oceny prawnej. Sąd miał na względzie, że sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych zaliczane są do kategorii spraw, które powinny być rozpoznawane ze szczególną starannością i zabezpieczeniem efektywności postępowania ze względu na charakter dochodzonych roszczeń z reguły służących zapewnieniu środków utrzymania osobom w podeszłym wieku, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, na co zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny w Lublinie, uchylając w tożsamych sprawach postanowienia o zwieszeniu postępowania.

Zdaniem Sądu, spornych przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej nie można interpretować w sposób oderwany od całego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 13b ust. 1 tej

ustawy nie jest zupełnie nowy, bo kwestię tę rozstrzygała już poprzednia ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. W jej świetle sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa uzasadnia obniżenie świadczenia emerytalnego. Ustawą z 16 grudnia 2016 r. wprowadzono nowe kryterium – „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. O treści tego zwrotu przesądza ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.), czyli ustawa lustracyjna. Chodziło o zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń i kościołów, łamanie prawa do wolności słowa i zgromadzeń, prawa do życia i bezpieczeństwa obywateli. W przedmiotowej regulacji szczególnego znaczenia nabiera jej transparentność i spójność. Obywatel ma bowiem prawo oczekiwać, że oceniając sprawę jego emerytury, państwo dokona rzetelnego sprawdzenia, czy jego służba nie miała cech określonych w definicji ustawy lustracyjnej. Zdaniem Sądu I instancji należy nie tylko ustalić, czy ubezpieczony pracował lub służył w jednostkach działających na rzecz totalitarnego państwa, ale także udowodnić, że praca bądź służba tej osoby spełniała wskazane w ustawie lustracyjnej kryteria. Na Sądzie spoczywa obowiązek dokonywania wszechstronnej oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji o przebiegu służby. W przedmiotowej sprawie ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą wiązać sądu, gdyż do jego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie tak prawa do emerytury policyjnej, jak i jej wysokości oraz odpowiedniej kwalifikacji prawnej ustalonych faktów.

Sąd Okręgowy podniósł, że kwestionowana ustawa zaopatrzeniowa wprowadza w art. 13b oraz art. 15c i art. 22a odpowiedzialność zbiorową i swoim zakresem podmiotowym obejmuje, bez wyjątków, wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju wykonywanych czynności, zajmowanego stanowiska. Zdaniem Sądu Okręgowego, tego typu regulacje ustawowe godzą w istotę zasady rządów prawa. Zasada ta oznacza obowiązek władz publicznych traktowania osób w sposób adekwatny i proporcjonalny do ich postawy, zasług i przewinień. W ocenie Sądu I instancji niedopuszczalne jest zastosowanie jakichkolwiek represji w stosunku

do osób tylko z tego powodu, że pracowały lub służyły w okresie poprzedzającym zmianę ustroju państwa polskiego, tj. przed rokiem 1990. Nawet uznanie, że niektóre instytucje funkcjonujące przed tą zmianą działały w sposób budzący dziś poważne wątpliwości prawne i moralne, nie uprawnia prawodawcy do przyjęcia, że wszystkie osoby tam zatrudnione były przestępcami.

Istotą demokratycznego państwa prawa związanego zasadą rządów prawa i klauzulą sprawiedliwości społecznej jest to, że każdy zostaje potraktowany przez państwo i obowiązujące w nim prawo sprawiedliwie, czyli w sposób adekwatny do popełnionych przez niego czynów. W ocenie Sądu Okręgowego w stanie faktycznym sprawy nie znaleziono dowodów przestępczej działalności M.S., którą przyjmuje ustawa zaopatrzeniowa w stosunku do każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b). W toku postępowania organ rentowy nie zidentyfikował żadnych dowodów przestępczej działalności. Jedynym dowodem miały być informacje pozyskane z Instytutu Pamięi Narodowej, oparte wyłącznie o jego teczkę osobową. Analiza akt osobowych nie pozwoliła na wyciągnięcie wniosku, jakoby M.S. dopuścił się przestępczej działalności. Sąd I instancji wskazał, że jak wynika z zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym z zeznań M.S., był on od 15 sierpnia 1989 r. zatrudniony w Departamencie I Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Przez pierwsze dwa tygodnie przechodził testy sprawnościowe, a od 1 września 1989 r., jak już wzmiankowano na wstępie, uczestniczył w studiach podyplomowych oficerskich Ośrodka Kształcenia Kadr Wywiadu w K.. Z dniem 17 czerwca 1990 r. został zatrudniony jako młodszy inspektor Departamentu I Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a od 1 sierpnia 1990 r. jako funkcjonariusz w UOP. W tym czasie nie prowadził żadnych operacyjnych akcji politycznych, nie występował przeciwko opozycji, nie zwalczał związków zawodowych, ani stowarzyszeń i kościołów. Nie zmuszał nikogo do zeznań i nie represjonował jakichkolwiek osób. W tym okresie nie był ani nagradzany, ani opiniowany. W zgromadzonym materiale dowodowym brak jest jakichkolwiek dokumentów potwierdzających udział wnioskodawcy w zdarzeniach, które mogły stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia innych osób. Sąd I instancji ocenił, że okres odbywania studiów podyplomowych oficerskich nie można zaliczyć do okresu służby w organach

bezpieczeństwa państwa. Istotne jest to, że wnioskodawca kształcił się w schyłkowym okresie reżimu komunistycznego. Brał udział w szkoleniu organizowanym przez Ośrodek Kształcenia Kadr Wywiadu, uczestnicząc wyłącznie w zajęciach dydaktycznych. Wkrótce po zakończeniu szkolenia został skierowany do Urzędu Ochrony Państwa. W tym czasie szefem UOP był A. M., który zaświadczył, iż funkcjonariusze przyjęci do służby w UOP byli wielokrotnie pozytywnie weryfikowani pod kątem przydatności do służby w demokratycznej Polsce i zaangażowania na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, często z narażeniem życia i zdrowia, wykazując się profesjonalizmem i skutecznością. Ich służba przyniosła wymierne korzyści dla Polski i przyczyniła się do umocnienia międzynarodowej pozycji naszego kraju. Jednocześnie funkcjonariusze ci dzieląc się swoją wiedzą i doświadczeniem przygotowali do zawodu młode kadry UOP. Ze względu na fakt, że M. S. służył w Departamencie I Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na początku drogi zawodowej zaledwie 2 miesiące, nie sposób – w ocenie Sądu I instancji – przyjąć, że ta służba dostarczyła mu wymiernych korzyści majątkowych i dała nieuzasadnione wysokie przywileje emerytalne. Emerytura wnioskodawcy związana jest z przepracowanym poza służbą w organach bezpieczeństwa ponad 19-letnim okresem. W tym czasie wnioskodawca obejmował kolejne stanowiska funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zdobywał dodatkowe kwalifikacje i stopnie awansu.

Na skutek apelacji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Sądu Okręgowego w Radomiu z 27 maja 2021 r., Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z 10 marca 2022 r. zmienił częściowo zaskarżony wyrok w punkcie I w ten sposób, że ustalił wysokość emerytury M. S. na dzień 1 października 2017 r. w kwocie 5.398,55 zł, oddalił apelację w pozostałej części i zasądził od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zwrot kosztów postępowania apelacyjnego. Sąd Apelacyjny zważył, iż apelacja organu rentowego jest częściowo zasadna z uwagi na to, że Sąd I instancji dopuścił się naruszenia art. 13b ustawy, uznając, że wnioskodawca od 15 sierpnia 1989 r. do 31 lipca 1990 r. nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd II instancji wyjaśnił, że ustawa zaopatrzeniowa w art. 13b łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w

instytucjach i formacjach w niej wymienionych. Przepis ten wprowadza bowiem domniemanie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, które może być obalone w procesie cywilnym. Jest rzeczą oczywistą, że u podstaw wprowadzenia katalogu formacji wymienionych w art. 13b ustawy leżą ważne racje historyczne, albowiem działania tych jednostek nakierowane były na ochronę interesów partii komunistycznej tworzącej totalitarne państwo oraz pośrednio na ochronę interesów ZSRR i jego dominacji na terenie Państwa Polskiego i w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Samo przystąpienie do takiej formacji jest istotną okolicznością w zakresie oceny pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa. Błędne jest ustalenie Sądu I instancji jakoby wnioskodawca w okresie od 1 września 1989 r. do 16 czerwca 1990 r. będąc studentem, nie pełnił służby. Sąd II instancji zwrócił uwagę, że wnioskodawca jako student Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych [...] złożył podanie o przyjęcie do służby w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w charakterze funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, a wcześniej tj. 19 lipca 1988 r. złożył podanie o przyjęcie go do służby w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w R.. W dołączonej wówczas do podania ankiecie personalnej wskazywał, że dużą rolę w wyborze pracy odgrywają tradycje rodzinne, albowiem jego rodzina jest ściśle związana z organami resortu spraw wewnętrznych. Zgłaszając swój akces do służby i będąc skierowanym na przeszkolenie właściwe funkcjonariuszom SB zajmującym się wywiadem, podjął się realizacji obowiązków właściwych Departamentowi I Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które to Ministerstwo do lipca 1990 roku kierowane było przez Czesława Kiszcza i grupę wyższych oficerów Służby Bezpieczeństwa. Departament I Ministerstwa Spraw Wewnętrznych był jednym z departamentów realizujących cele polegające na ochronie interesów PRL jako państwa satelickiego wobec Związku Sowieckiego i utrzymania wpływów komunistycznych w aparacie władzy. Z powyższych właśnie względów ustawodawca w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej służbę w Departamencie I Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do lipca 1990 r. zakwalifikował jako służbę na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Apelacyjny stwierdził, że wnioskodawca, zgłaszając akces do służby jako funkcjonariusz SB, podjął się realizacji powyższych celów, a nie miały one nic wspólnego ze służbą na rzecz niepodległego i demokratycznego państwa polskiego. Powyższe przesądziło – w ocenie Sądu II instancji – o

konieczności uznania służby w okresie od 15 sierpnia 1989 r. do 31 lipca 1990 r. za służbę w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i w konsekwencji uznania wskaźnika wymiaru podstawy emerytury za ten okres 0%, co skutkuje w świetle obowiązującego prawa koniecznością obniżenia wskaźnika wymiaru podstawy do 63,46%. Sąd Apelacyjny przypomniał również decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r. w sprawie A. C. przeciwko Polsce, w której Trybunał wyraził – akceptowany przez Sąd Apelacyjny pogląd – że obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę kary. Emerytury w bieżących przypadkach zostały obniżone przez ustawodawcę krajowego nie dlatego, że którakolwiek z osób skarżących popełniła zbrodnię lub ponosiła osobistą odpowiedzialność za naruszanie praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego. Sąd Apelacyjny uznał, iż art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie stanowi naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty, lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł organ rentowy, zaskarżając orzeczenie w pkt I i II w zakresie, w jakim Sąd nie zastosował w niniejszej sprawie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej oraz w zakresie pkt III wyroku. Organ rentowy zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

- art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną wykładnię ww. przepisu i przyjęcie, że nie ma on zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie okresem dodatkowym, niewpływającym na nabycie prawa do świadczenia w sytuacji, gdy ww. przepis ma zastosowanie do funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego,

- art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną wykładnię ww. przepisu i przyjęcie, że przepis ten nie ma zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie okresem dodatkowym, niewpływającym na nabycie prawa do świadczenia w sytuacji, gdy wskazany przepis ma zastosowanie do funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego oraz poprzez niezastosowanie tego przepisu w niniejszej sprawie, w sytuacji, gdy Sąd Apelacyjny ustalił, że odwołujący pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

- art. 178 ust. 1 w zw. z art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., poprzez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie zaopatrzeniowej w zakresie regulacji art. 15c ust. 3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Wobec wywiedzionych zarzutów na podstawie art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c., art. 398⁴ § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 398¹⁶ k.p.c. strona skarżąca wniosła o:

- przyjęcie przedmiotowej skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., albowiem jest ona oczywiście uzasadniona,

- uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości oraz przekazanie sprawy w tym zakresie do rozpoznania Sądowi II instancji i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego,

- a z ostrożności procesowej, gdyby Sąd Najwyższy uznał, że zaistniały ku temu przesłanki wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie odwołania w całości,

- zasądzenie od odwołującego na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów postępowania w postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania organ rentowy wskazał na oczywistą zasadność skargi z uwagi na naruszenie przepisów prawa materialnego, którego dopuścił się Sąd Apelacyjny poprzez błędną wykładnię i finalnie niezastosowanie przez Sąd odwoławczy powszechnie obowiązującego przepisu prawa materialnego tj. art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 oraz art. 13b

ustawy zaopatrzeniowej, pomimo tego, że Sąd ten zakwalifikował jednocześnie służbę odwołującego w spornym okresie jako służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona odwołująca wniosła o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, a z ostrożności procesowej o oddalenie skargi kasacyjnej, albowiem nie ma ona uzasadnionych podstaw, a zaskarżony wyrok odpowiada prawu i zasadzie od skarżącego na rzecz odwołującego się kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Według oceny skarżącego kasacyjnie Sąd Apelacyjny odmówił zastosowania prawa powszechnie obowiązującego, dokonując abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności zastosowanych przez organ regulacji. Twierdzi on, że skoro Sąd odwoławczy ustalił, że odwołujący pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to był zobligowany do stosowania zarówno art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, jak i jej ust. 3, czego jednak nie uczynił. W uzasadnieniu wyroku Sąd ten wskazał, że wykładnia art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i ocena służby M. S. doprowadziła Sąd Apelacyjny do uznania, że należy ją zakwalifikować jako służbę na rzecz totalitarnego państwa. Skarżący kasacyjnie uznaje, że Sąd II instancji dopuścił się błędnej wykładni art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej oraz zakwestionował konstytucyjność niniejszej regulacji.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pełnomocnik odwołującego się M. S. podkreślił, że wykładnia przepisu art. 15c wskazanej ustawy nasuwa szereg wątpliwości interpretacyjnych, czego wyrazem było skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie art. 193 Konstytucji RP, pytania prawnego przez Sąd Okręgowy w Warszawie w sprawie XIII 1 U 326/18 dotyczącego, między innymi, oceny zgodności art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej w związku z art. 2 tej ustawy z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – z

uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, niedziałania prawa wstecz, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 r., skutkując ich dyskryminacją.

Istotne wątpliwości interpretacyjne wskazanego przepisu potwierdziła również uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, LEX nr 3051750). O istnieniu poważnych wątpliwości interpretacyjnych art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej świadczą również rozbieżności w orzecznictwie sądów, czego przykładem są orzeczenia sądów apelacyjnych wydziałów pracy i ubezpieczeń społecznych (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 9 marca 2022 r., III AUa 53/21, wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 28 lutego 2022 r., III AUa 478/21, wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 10 marca 2022 r., III AUa 596/21).

Według stanowiska strony odwołującej się nie można podzielić poglądu skarżącego kasacyjnie, że sądy powszechne nie mają prawa do orzekania w indywidualnie rozstrzyganej sprawie o konstytucyjności przepisów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia. W świetle art. 188 ust. 1 ustawy zasadniczej stosowanie Konstytucji nie jest zarezerwowane wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy także do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być stosowany w konkretnej indywidualnej sprawie.

Sąd powszechny, niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego, „dokonuje oceny” konstytucyjności przepisów ustawy. Dotyczyć to mogłoby jedynie przepisów, które są niezgodne z ustawą zasadniczą w sposób oczywisty. Takie działania nie naruszają kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, albowiem przedmiotowy przepis pozostaje nadal w systemie prawa i może być zastosowany przez ten sąd lub inne sądy w podobnych sprawach.

Na uwagę zasługuje przesłanie zawarte we wspomnianej już uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20). Podziela je judykatura oraz Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną. W jej

świetle stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz w oparciu o analizę całokształtu okoliczności sprawy, w tym oceny indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, działań nakierowanych na służbę reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Z drugiej strony rozwiązanie zawarte w art. 15c ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy, polegające na przyjęciu do wyliczenia emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (o której mowa w art. 13b ustawy) „0% podstawy wymiaru” – „w przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej – godzi w sposób wprost proporcjonalny w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W rezultacie omawiane rozwiązanie jakkolwiek radykalne, to jednak przez swoją adekwatność relacji stosowanych środków do realizacji założonego przez ustawodawcę celu wpisuje się w założenia, jakie postawił w przedmiotowej materii ustawodawca. Skutecznie obniża emerytury osób, które działały na rzecz totalitarnego państwa (postanowienie Sądu Najwyższego z 17 października 2023 r., II USK 454/22, Legalis nr 2997564). W świetle powyższego na uwagę zasługuje uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r. (II UZP 2/11), która zapadła na tle ustawy zaopatrzeniowej z 2009 roku. Zgodnie z jej treścią celem poddanych analizie przepisów dodanych ustawą zmieniającą nie było pozbawienie praw nabytych z tytułu służby w totalitarnych organach bezpieczeństwa przez emerytów korzystających z zaopatrzenia emerytalnego, bo prawodawca nie odebrał im prawa do korzystania z tych świadczeń, ale zgodnie z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej oraz wymogami elementarnej przyzwoitości dostosował wysokość świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych tylko za okresy służby polegającej na sprzeniewierzeniu się wartościom niepodległościowym, wolnościowym i demokratycznym do poziomu świadczeń nabywanych z powszechnego systemu emerytalnego bez dalszej możliwości korzystania z przywilejów niesłusznie lub niegodziwie uzyskanych z tytułu pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego.

Worzec 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. Ponadto analogiczne rozwiązanie do zastosowanego w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej wprowadzono już wcześniej do ustawy zaopatrzeniowej w art. 15b, który został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z Konstytucją RP (wyrok z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Oznacza to, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jest skuteczny.

Stąd nie można zaaprobować stanowiska, jakoby kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej było spełnione już w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Utrwalony też jest w orzecnictwie Sądu Najwyższego (postanowienie z 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298) pogląd, że sąd ubezpieczeń społecznych rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany – a co najmniej ograniczony – informacją o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawioną przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów, jak i co do ich kwalifikacji prawnej. 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 ustalonych faktów. W powołanej uchwale III UZP 1/20 podkreślono też, że informacja o przebiegu służby jest wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwne dowody. W rezultacie, co do zasady, to od wyniku postępowania dowodowego zależy ocena prawna spornego okresu z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w której bierze się pod uwagę przede wszystkim

formację, gdzie pełniona była służba łącznie z zajmowanym stanowiskiem, stopniem służbowym oraz przebiegiem służby.

Z informacji Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Warszawie, sporządzonej dla organu rentowego w dniu 11 maja 2017 r. wynika, że M. S., w okresie od 15 sierpnia 1989 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Naruszenie przepisów prawa materialnego, którego dopuścił się Sąd Apelacyjny, nastąpiło poprzez błędną wykładnię i w konsekwencji niezastosowanie przez Sąd powszechnie obowiązującego przepisu prawa materialnego, tj. art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 oraz art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, pomimo tego, że Sąd ten zakwalifikował jednocześnie służbę odwołującego w spornym okresie jako służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Oznacza to, że Sądy obu instancji zastosowały (w rzeczywistości odmówiły zastosowania) przepisy prawa materialnego (art. 15c ust. 1, 3 w związku z art. 13b) do nieustalonego stanu faktycznego. Zastosowanie przepisów prawa materialnego do niedostatecznie ustalonego stanu faktycznego oznacza wadliwą subsumcję tego stanu do zawartych w nich norm prawnych, a brak stosownych ustaleń uzasadnia kasacyjny zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie (wyrok Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 2014 r., II UK 393/13, LEX nr 1475166 i powołane w nim orzeczenia). Dodać trzeba, że w ocenie Sądu Apelacyjnego w stanie faktycznym rozpatrzonej przez niego sprawy nie wykazano dowodów przestępczej działalności M. S., którą przyjmuje ustawa zaopatrzeniowa w stosunku do każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b). Analiza akt osobowych nie doprowadziła do wniosku, który wskazywałby na dopuszczenie się przez odwołującego przestępczej działalności.

Podkreślić również należy, że określenie formacji lub 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 funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym jej podjęciem w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to można przyjąć, że istnieje domniemanie faktyczne wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej działania w jednostkach działających na rzecz wspierania totalitarnego systemu. Domniemanie takie może być obalone w procesie cywilnym. 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. Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r., w której stwierdził, że w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym wypadku. Uzasadniona okazała się zatem podstawa kasacyjna naruszenia art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co prowadzi do uchylenia zaskarżonego wyroku.

Sąd Najwyższy orzekający w niniejszym składzie uznaje, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) nie narusza zasady proporcjonalności wobec funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r., a krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania tego przepisu za niezgodny z ustawą zasadniczą. Nie ma bowiem możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorca wskazanego w art. 2 i następnych Konstytucji RP, co prowadzi do konkluzji, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jest skuteczny. Sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji (wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, Legalis nr 2937492). W tym kontekście zauważyć należy, że zapadły już orzeczenia Sądu Najwyższego wprost dotyczące kwestii podnoszonej przez stronę skarżącą. Sąd Najwyższy przyjmuje, że w ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w

określonej jednostce może wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji (wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 3506736). W orzecznictwie podkreśla się, 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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2023 r., III USK 299/22, Legalis nr 2950386). W rezultacie Sąd Najwyższy zauważa, że w trakcie kwalifikacji dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie (niekwestionowane w sprawie) skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Zgodnie z art. 15c ust. 1 omawianej ustawy regulacja przewidziana dyspozycją ww. przepisu, w tym art. 15c ust. 3 ma zastosowanie do „osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.”, a niewątpliwie odwołujący spełnia wskazane przesłanki. Zwraca uwagę fakt, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie został zastosowany w niniejszej sprawie przez Sąd odwoławczy ze względu, iż został uznany przez Sąd za sprzeczny z zasadami konstytucyjnymi. Skarżący kasacyjnie podnosi, że aby uzyskać świadczenia wyższe niż kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z FUS, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odwołujący musiałby wykazać spełnienie okoliczności, o której mowa w art. 15c ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej, co w omawianej sprawie nie wystąpiło. W tych okolicznościach pominięcie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zostało przez Sąd Apelacyjny dokonane bez podstawy prawnej. Zaznaczenia wymaga, że w toku niniejszego postępowania ustalono, że

odwołujący w spornym okresie pełnił służbę na rzecz formacji wyszczególnionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a więc znajduje do niego zastosowanie art. 15c ust. 3 tej ustawy. W podsumowaniu rozważań zawartych w skardze kasacyjnej podniesiono, że zasadą jest, że ustawa (jej przepisy) do czasu stwierdzenia niezgodności z prawem, korzysta z domniemania konstytucyjności. W obowiązującym stanie konstytucyjnym bezpodstawne jest stanowisko dopuszczające odmowę zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną i orzeczenie bezpośrednio na podstawie regulacji konstytucyjnej lub prawa unijnego. Stanowisko takie nie znajduje uzasadnienia w wyrażonej w Konstytucji zasadzie bezpośredniego stosowania jej przepisów, o czym stanowi art. 8 ust. 2, ani zasada podległości sędziego tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Ogólne wskazania Konstytucji nie pozwalają bowiem na wydawanie na ich podstawie indywidualnych rozstrzygnięć, a przy tym sędzia, podlegając Konstytucji, nie jest zwolniony z podległości ustawie zwykłej. W ocenie skarżącego kasacyjnie Sąd Apelacyjny dokonał abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności regulacji ustawy zaopatrzeniowej w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy. Sąd II instancji bezpodstawnie odmówił ustawie zaopatrzeniowej mocy obowiązującej w zakresie przepisu art. 15c ust. 3. Takie postępowanie jest zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą niedopuszczalne, albowiem kontrola sprawowana przez sądy powszechne nie może prowadzić do pozbawiania aktu prawnego mocy obowiązującej.

Zasadniczo Sąd powszechny może jedynie w wyjątkowych okolicznościach odmówić zastosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją, a więc tylko, gdy niezgodność ta ma charakter oczywisty i nie mamy do czynienia z sytuacją prawnokształtującą. Regulacja dalej wiąże sądy, chyba że Trybunał Konstytucyjny orzeknie o braku jej zgodności z Konstytucją.

Kierując się przedstawionymi motywami, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., orzekł jak w sentencji wyrok.

[SOP]

[a!]

