



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 października 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania Z. N.

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

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 17 października 2024 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 10 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 524/21,

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

Maciej Pacuda Halina Kiriło Romualda Spyt

[SOP]

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej: organ emerytalny) decyzją z 5 czerwca 2017 r. wydaną 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej: ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji z 21 marca 2017 r. ustalił ponownie dla ubezpieczonego Z. N. od 1 października 2017 r. wysokość emerytury w kwocie 2 069,02 zł miesięcznie brutto. Podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 5 121,24 zł. Emerytura wynosi 42,25% podstawy wymiaru i odpowiada kwocie 2 163,72 zł. Tak ustalona wysokość emerytury jest wyższa od kwoty przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS a wynoszącej 2 069,02 zł, wobec tego wysokość świadczenia dla ubezpieczonego ograniczono do tej kwoty.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł Z. N., domagając się jej zmiany i przyznania świadczenia emerytalnego w dotychczasowej wysokości.

Sąd Okręgowy w Koszalinie wyrokiem z 30 września 2021 r. zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał Z. N. prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

Swoje rozstrzygnięcie Sąd oparł o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne. Z. N. urodził się [...] 1956 r. w O. M. W dniu 31 stycznia 1976 r. złożył podanie o przyjęcie do służby wojskowej w charakterze kandydata na żołnierza zawodowego Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Zmechanizowanych kierunek WOP we W. W okresie od 16 września 1976 r. do 31 sierpnia 1980 r. pełnił tam służbę wojskową jako podchorąży. W dniu 28 listopada 1976 r. złożył przysięgę wojskową. Po ukończeniu szkoły, od 1 września 1980 r. do 3 października 1980 r. znajdował się w dyspozycji MSW. Następnie został skierowany do pełnienia zawodowej służby w [...] Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza w K., którą pełnił na różnych stanowiskach. Na bazie [...] Brygady Wojsk Ochrony Pogranicza utworzono [...] Oddział Wojsk Ochrony Pogranicza. Oddział ten funkcjonował bardzo krótko, w maju 1991 r. został bowiem rozformowany i włączony do Morskiego Oddziału Straży Granicznej.

Z. N. od 1 maja 1990 r. pracował na stanowisku starszego oficera operacyjnego Wydziału Zwiadu [...]Oddziału WOP. Od 16 maja 1991 r. do 15 stycznia 2001 r. pełnił służbę w [...]i Morskim Oddziale Straży Granicznej w charakterze funkcjonariusza służby stałej w pionie kontroli ruchu granicznego oraz dochodzeniowo-śledczym.

Odwołujący się w trakcie służby zwracał się o przeniesienie na inne stanowisko służbowe poza zwiadem, motywując prośbę tym, że służba nie przynosi mu satysfakcji zawodowej, wręcz przeciwnie, nastrocza wiele trudności, których nie potrafi pokonać. Nie posiada bowiem umiejętności do pracy w organach zwiadu, a ponadto inaczej wyobrażał sobie tę pracę. Podanie zostało potwierdzone wystawionymi opiniami o braku predyspozycji wnioskodawcy do służby w organach zwiadu. Ubezpieczony nie sprawdził się również w pracy w aparacie politycznym. W 1988 r. podjął studia w Akademii Spraw Wewnętrznych. Z. N. w swojej pracy praktycznie wykonywał polecenia kierownika. Ponadto prowadził zajęcia w batalionie WOPu. Uczył takich rzeczy, jak sprawdzanie dokumentów, rozpoznawanie, zachowanie na patrolu. Czynności operacyjno-rozpoznawcze wykonywał, gdy zachodziła taka potrzeba. Zajmował się rozpoznaniem statków i jachtów bander obcych, rozpoznaniem środowiska. W jego pracy chodziło o kontrolę ruchu, rozpoznanie otoczenia, szczególnie pod względem kontrwywiadowczym, jako że w porcie U. znajdowała się baza marynarki wojennej. W Wydziale Zwiadu odwołujący się sprawował nadzór nad pracą GPK, strażnic, grup operacyjnych, organizował pozoracje (czyli sprawdzał, jak granica ta jest chroniona), kontrolował zabezpieczenia środków pływających.

Służba pełniona w Straży Granicznej różniła się niewiele od tego, co odwołujący się robił wcześniej, czyli typowej kontroli ruchu granicznego.

Decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 12 lutego 2001 r. ustalono dla ubezpieczonego prawo do emerytury policyjnej od 15 stycznia 2001 r. Wysokość świadczenia określono na 1 637,27 zł. Podstawę wymiaru emerytury stanowiła wówczas kwota 2 734,12 zł. Emerytura odpowiadała 72,07% podstawy wymiaru świadczenia, w związku z czym ograniczono ją do kwoty 1 970,48 zł. Świadczenie podlegało następnie corocznym waloryzacjom.

Decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 lutego 2017 r. ustalono odwołującemu się od 1 marca 2017 r. nową wysokość emerytury policyjnej wraz z przysługującymi dodatkami na kwotę 3 690,88 zł brutto miesięcznie, a podstawa wymiaru świadczenia wyniosła po waloryzacji 5 121,24 zł brutto miesięcznie. Kwota emerytury dostępnej do wypłaty dla uprawnionego opiewała na 3 026,70 zł netto miesięcznie.

W dniu 21 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej, na podstawie art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej i posiadanych akt osobowych, sporządził informację o przebiegu służby Z. N., stwierdzając, że od 25 października 1980 r. do 30 października 1985 r. oraz od 1 lutego 1987 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b powołanej ustawy. W piśmie z 11 sierpnia 2021 r. Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że pełniona przez ubezpieczonego służba została zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b) tiret ósme ustawy zaopatrzeniowej, tj. jako służba w jednostkach wypełniających zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze w Związku Wojsk Ochrony Pogranicza. Szczegółowo, jako pełniona na rzecz totalitarnego państwa w myśl art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b) tiret ósmy ustawy, została zakwalifikowana służba odwołującego się w następujących okresach i placówkach: od 25 października 1980 r. – na stanowisku pomocnika kierownika grupy operacyjnej Wydziału Zwiadu w L. [...] Brygady WOP; od 1 lipca 1982 r. – jako pomocnika dowódcy Granicznej Placówki Kontrolnej w U.; od 1 listopada 1984 r. do 30 października 1985 r. – na stanowisku oficera operacyjnego grupy operacyjnej GPK U.; od 1 lutego 1987 r. – jako oficera operacyjnego GPK w U.; od 20 maja 1987 r. – na stanowisku starszego oficera operacyjnego Wydziału Zwiadu [...] Brygady WOP; od 1 maja 1990 r. do 31 lipca 1990 r. – jako starszego oficera operacyjnego Wydziału Zwiadu [...] Oddziału WOP. W trakcie służby w Wojsku Ochrony Pogranicza Z. N. zajmował się przede wszystkim kontrolą, aby nikt nielegalnie nie przekraczał granicy państwa. Po 31 lipca 1990 r. odwołujący się został pozytywnie zweryfikowany. Po weryfikacji wykonywał takie same obowiązki jak wcześniej. Nie naruszał i nie łamał podstawowych praw i wolności człowieka. Nie zwalczał opozycji, nie zajmował się rozpoznaniem i prześladowaniem środowisk opozycyjnych.

Sąd Okręgowy zważył, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie. Sąd pierwszej instancji podzielił powszechnie uznaną i powielaną w szeregu uchwał i orzeczeń sądów oraz rezolucji i stanowisk organów narodowych i międzynarodowych potrzebę potępienia reżimów komunistycznych, jak i konieczność rozliczenia funkcjonariuszy, którzy w sposób nieprzymuszony, często dla specjalnych gratyfikacji, podejmowali służbę w organach policji politycznej państwa komunistycznego, która ze swej istoty naruszała podstawowe prawa i wolności swoich współobywateli, ale w przeciwieństwie do wówczas panujących metod powinno się to odbyć z pełnym poszanowaniem demokratycznego porządku prawnego zapisanego w naszej Konstytucji. Zdaniem Sądu, analiza orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010/2/15) a także argumentacja przedstawiona przez Sąd Najwyższy w uchwale z 9 grudnia 2016 r. (znak BSA 111-021-525/16) i w opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 13 grudnia 2016 r. do rządowego projektu nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy pozwala przyjąć, że przepisy, w oparciu o które wydano przedmiotową decyzję (tj. art. 15c i art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej) są niezgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 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 i stanowionego przez niego prawa, powodującego nierówne traktowanie i dyskryminację części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 r.

Sąd Okręgowy nie mógł oprzeć się bezkrytycznie na treści informacji wystawionej przez Instytut Pamięci Narodowej, lecz miał obowiązek oceny, czy ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, z zastosowaniem wszelkich zasad postępowania dowodowego w procesie cywilnym, w tym zasady swobodnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.) i kontradyktoryjności procesu (art. 232 k.p.c.). Okoliczności sprawy ustalono więc na podstawie całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego, w tym dokumentacji personalnej odwołującego się oraz jego zeznań.

Żaden z tych dowodów nie został zakwestionowany przez którąkolwiek ze stron. Odwołujący się nie negował przebiegu służby wynikającego z dokumentacji, zwłaszcza w zakresie dat granicznych poszczególnych okresów oraz nazw i rodzajów komórek, w których odbywał służbę. Z kolei jego zeznania nie zostały zakwestionowane przez stronę pozwaną. Nie zgłoszono też dalszych wniosków dowodowych na podważenie twierdzeń ubezpieczonego. Opierając się na analizie wszystkich zgromadzonych dokumentów i zeznań strony, Sąd pierwszej instancji ustalił przebieg służby Z. N. oraz rodzaj i charakter wykonywanych przez niego czynności służbowych. W przedmiotowej sprawie nie ma w zasadzie sporu co do przydziału ubezpieczonego do określonych formacji w konkretnych okresach. Po likwidacji WOP odwołujący się został zwolniony z tej służby, przeszedł pozytywną weryfikację i rozpoczął służbę w Straży Granicznej, a jego praca aż do 15 stycznia 2001 r. polegała na tym samym, na czym wcześniejsza służba. Już te ustalenia - zdaniem Sądu Okręgowego - prowadzą do wniosku, że skarżący nie pełnił „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Żadne jego czyny nie prowadziły do naruszenia praw i wolności obywateli. Wykonywał taką samą pracę jak ta, którą świadczył w latach 1991-2001 jako funkcjonariusz SG. Były to czynności potrzebne zarówno w warunkach reżimu komunistycznego, jak i demokratycznej Polski. Nic nie wyróżniało tych czynności pod kątem służby totalitarnemu państwu (nawet w rozumieniu *sensu largo*). Świadczą o tym niekwestionowane przez stronę przeciwną zeznania ubezpieczonego oraz treść jego dokumentacji osobowej. Zgromadzone dowody przemawiają więc wyraźnie na korzyść odwołującego się. Strona pozwana nie przedstawiła zaś twierdzeń ani dowodów mogących prowadzić do odmiennych wniosków.

Sąd pierwszej instancji podkreślił nadto, że każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa PRL, który pozytywnie przeszedł weryfikację i został zatrudniony w nowo tworzonych służbach, powinien mieć za tę służbę w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od 1 sierpnia 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z ustalonych dla służb mundurowych zasad zabezpieczenia społecznego. Zasada ta ma pełne uzasadnienie w konstytucyjnej równości wobec prawa i znalazła odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09.

Na skutek apelacji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyrokiem z 10 marca 2022 r. zmienił zaskarżone orzeczenie i oddalił odwołanie.

Sąd drugiej instancji, odmiennie niż Sąd Okręgowy, nie miał wątpliwości co do prawidłowości zastosowania przez organ emerytalny przepisów prawa materialnego. Zważył, że odwołujący się nie negował pełnienia w okresie PRL służby w jednej z instytucji wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Kwestią sporną była jedynie zasadność dokonanego w zaskarżonej decyzji zmniejszenia świadczenia emerytalnego Z. N.

Sąd Apelacyjny nie podzielił zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, zgodnie z którą kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 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. Zdaniem Sądu drugiej instancji, zastosowana przez Sąd Najwyższy wykładnia przybrała charakter prawotwórczy. Nie należy bowiem przypisywać pojęciu „służby na rzecz totalitarnego państwa”, którego zastosowanie przez ustawodawcę służyło wyłącznie podkreśleniu aksjologicznie negatywnej oceny wszelkiego rodzaju aktywności w ramach systemu władzy podległemu reżimowi komunistycznemu, rzekomej pojemności, pozwalającej na dokonywanie w procesie stosowania prawa jego interpretacji innej niż leksykalna, oparta o użytą definicję legalną. Brak podstaw do stosowania interpretacji rozszerzającej wobec pojęcia, co do którego wolą ustawodawcy nie było, by podlegało ono szerszej wykładni, co znalazło wyraz w sformułowaniu w przedmiotowym przepisie jego legalnej definicji, polegającej na enumeratywnym wyliczeniu jednostek, co do których sam fakt odbywania w nich służby oznaczał pełnienie jej na rzecz totalitarnego państwa. Natomiast zastosowanie szerszej interpretacji, polegającej na wywiedzeniu z treści przepisu obowiązku badania indywidualnego przebiegu służby pod kątem przyczyniania się do stosowanych przez reżim represji, prowadzi w tych okolicznościach do uzurpowania sobie przez Sąd Okręgowy roli organu powołanego nie do stosowania prawa, lecz do jego tworzenia.

Odnosząc się do treści art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, Sąd Apelacyjny uznał, że nie stanowi on 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 bądź niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli) w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nadal (po wprowadzeniu zasad nowelizacją z 2009 r.) mniej korzystne jest uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, którym wprawdzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składkowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) pozbawienia wolności z przyczyn politycznych wobec nieuzyskiwania podlegającego obowiązkowi składkowemu dochodu wskutek poddania ich bezprawnym represjom politycznym ze strony tzw. aparatu bezpieczeństwa. Zatem, obecne przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru (z ostatniego, w normalnym biegu zdarzeń, najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym) za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa (tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne) jest społecznie sprawiedliwe.

W ocenie Sądu drugiej instancji, ustawodawca przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalne nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Zastosowanie przedmiotowych przepisów nie prowadzi do pozbawienia byłych funkcjonariuszy prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w ogóle, a jedynie do zmniejszenia ich do określonego pułapu, w niniejszym przypadku - średniego świadczenia emerytalnego. Powołane przepisy doprowadziły jedynie do limitowania wysokości tych świadczeń do poziomu świadczeń pobieranych przez większość osób wykonujących przed 1990 r. pracę w ramach powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego, tj. poza systemem dotyczącym służb mundurowych. Ustawa wprowadziła bowiem zasadę, że obniżona emerytura

policyjna nie może być wyższa niż średnia kwota emerytury przysługującej z tytułu opłacania składek w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego (art. 15c ust. 3 ustawy).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie stanowi usprawiedliwienia podnoszony przez wielu funkcjonariuszy argument, że nie podejmowali oni osobiście żadnych aktywnych działań wobec współobywateli, których musieliby dzisiaj się wstydzić. Podkreślenia wymaga, że zamiast uczestniczyć w totalitarnym reżimie, ubezpieczony oraz inni funkcjonariusze mogli, jak wielu współobywateli, podjąć walkę o jego szybsze obalenie, co niewątpliwie przyspieszyłoby demokratyczne przemiany, których pozytywne skutki są obecnie odczuwalne dla ogółu obywateli, w tym - co należy zauważyć - również dla byłych funkcjonariuszy reżimu komunistycznego.

Odnosząc się do charakteru jednostki, w której służył odwołujący się, Sąd drugiej instancji zaznaczył, że Zwiad WOP nie był formacją o charakterze czysto policyjnym lub wojskowym, zajmującą się jedynie zwalczaniem przemytu lub kontrolą ruchu granicznego albo ochroną nienaruszalności granic. Zwiad WOP był ważnym elementem w systemie organów bezpieczeństwa, stworzonym głównie w celu ochrony totalitarnego reżimu narzuconego Polsce w 1944 r., a jego działalność do 1990 r. – podobnie jak MBP, SB, WSW – wiązała się z „łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego”. Zwiad WOP podporządkowano w zakresie pracy operacyjnej Departamentowi II MSW, zaś system kontroli ruchu granicznego skonstruowano tak, by przede wszystkim zaspokoić potrzeby operacyjne MSW związane ze zwalczaniem opozycji politycznej, Kościoła i innych związków wyznaniowych oraz działalności wywiadowczej na rzecz NATO czy wykrywaniem przemytu „wrogiej” literatury. Gdyby zatem iść tokiem rozumowania Sądu pierwszej instancji, to już chociażby mając na uwadze powyższe okoliczności, należałoby negatywnie ocenić indywidualne czyny ubezpieczonego pełniącego służbę w takich jednostkach, wiedząc, czym one się zajmowały, czego jednak nie chciał dostrzec Sąd Okręgowy, stwierdzając, że sam wnioskodawca zaprzeczył, by wykonywał jakiekolwiek czynności, które mogłyby zostać uznane za łamanie praw i naruszanie wolności człowieka.

Odwołujący się wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, zaskarżając orzeczenie w całości i opierając skargę na podstawach naruszenia prawa materialnego: 1) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez jego błędną wykładnię ograniczoną do wykładni leksykalnej pojęcia języka potocznego, skutkującą przyjęciem, że z dyspozycji tego przepisu wynika, iż dla przesądzenia o służbie na rzecz totalitarnego państwa wystarczająca jest sama przynależność do określonej tam formacji, z pominięciem charakteru czynności wykonywanych przez ubezpieczonego, w szczególności braku jakichkolwiek aktywności o charakterze zwalczania opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamania podstawowych wolności i praw człowieka; 2) art. 15c ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niewłaściwe zastosowanie w sprawie, tj. pozostawienie w obrocie prawnym decyzji organu emerytalnego z 5 czerwca 2017 r., obniżającej ubezpieczonemu świadczenie do poziomu przeciętnej emerytury, posługując się wyłącznie argumentem o funkcjonalnej przynależności odwołującego się do formacji wskazanej w art. 13b ust. 1 lit. b tiret ósme ustawy zaopatrzeniowej, pomijając charakter i przebieg służby skarżącego, w tym brak dowodów na działalność ubezpieczonego godzącą w działalność opozycji demokratycznej związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych oraz podstawowe wolności i prawa człowieka; 3) art. 13a ust. 1 i 5 ustawy zaopatrzeniowej oraz § 14 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i oraz ich rodzin, przez jego niewłaściwe zastosowanie w sprawie wobec wadliwego przyjęcia kategoryczności opinii IPN o przebiegu służby, stanowiącej w praktyce wyłącznie kwalifikację służby w określonych ramach czasowych do określonej formacji.

Mając na uwadze powyższe, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, z uwzględnieniem rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego oraz obciążenie organu emerytalnego kosztami postępowania wywołanego wniesieniem skargi kasacyjnej; ewentualnie wniósł o

uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie apelacji organu emerytalnego, z orzeczeniem o zwrocie na rzecz ubezpieczonego kosztów postępowania wywołanego wniesieniem skargi kasacyjnej i kosztów postępowania apelacyjnego.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz organu emerytalnego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Wstępnie należy zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących podobnej problematyki prawnej (także zbliżonych stanów faktycznych) wypracowano spójne stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur.

W odniesieniu do wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a dokładnie w kontekście miejsca pełnienia służby i rodzaju wykonywanych zadań, trzeba podkreślić, że Sąd Apelacyjny przyjął postawę przeciwną do tezy uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Ta przeciwstawna argumentacja, o ile jest prawnie możliwa i dopuszczalna (uchwale nie nadano mocy zasady prawnej), o tyle niesie za sobą ryzyko, że skład Sądu Najwyższego rozpoznający skargę kasacyjną podzieli wnioski i tezy z tej uchwały wynikające.

Skład rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną w pełni aprobuje stanowisko wyrażone w uchwale III UZP 1/20. W tym miejscu wystarczająca jest sygnalizacja, że podstawowym zadaniem Sądu Najwyższego jest zapewnienie zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i w tym celu podejmowane są uchwały powiększonego składu tego Sądu. Nie każda z nich przybiera postać zasady prawnej, co nie oznacza dowolnego żonglowania

technikami interpretacyjnymi (bo do tego faktycznie sprowadzają się różnice), by pogłębiać rozbieżności w orzecznictwie.

W przedmiotowej sprawie Sąd Apelacyjny wyszedł z założenia, że służba odwołującego się w okresie wskazanym w informacji Instytutu Pamięci Narodowej stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 stawy zaopatrzeniowej.

W judykaturze przyjmuje się, że skoro powołany przepis 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.

Skarżący słusznie argumentuje jednak, że wykładnia i zastosowanie przepisów ustawy zaopatrzeniowej wymaga uwzględnienia całości zgromadzonego materiału dowodowego, bo na tego rodzaju ustaleniach powinno opierać się każde rozstrzygnięcie. Wszak pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” wymaga przełożenia na konkretną sytuację faktyczną świadczeniobiorcy. Dlatego nie można zgodzić się z założeniem, że sama okoliczność pełnienia służby w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w przepisach tego aktu instytucjach i formacjach jest wystarczająca do uzyskania celu ustawy nowelizującej, w tym także, aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Stąd bieg sprawy powinien oscylować wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodów, z uwzględnieniem dowodów *prima facie*, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania. Przeto stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz w oparciu o wszystkie okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu. Sądu powszechnego nie wiąże informacja Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby, a zatem w razie stosownego zarzutu przeciwko jej

osnowie sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji szeregu zmiennych, 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., miejsca jej pełnienia, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego funkcjonariusza. W doktrynie zwrócono uwagę, by podczas weryfikacji przebiegu służby sięgać do opinii służbowych zainteresowanego (B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, *Acta Univesitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105). Również motywacja podjęcia służby w określonej instytucji i formacji może być brana pod uwagę w kontekście kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2023 r., I USKP 86/22, LEX nr 3521518).

Godzi się podkreślić, że uchwała 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. Uchwała 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 także 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 Instytutu Pamięci Narodowej.

W judykaturze wyrażany jest pogląd, że służba w wymienionych w przepisie jednostkach organizacyjnych może wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) podkreślono, 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 skonstatował, że w procesie kwalifikacji służby na mocy art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniowej nie jest wystarczające stwierdzenie, iż 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.

Warto także przywołać stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 26) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400), w których zauważono, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej), który może potwierdzać, iż 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, którzy stanowili jej strukturę, bez jakiej niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań.

Stwierdzenie, że służba danego funkcjonariusza spełnia kryteria kwalifikacyjne służby na rzecz totalitarnego państwa z uwagi na opisany wyżej charakter formacji/instytucji, w jakiej była pełniona, wymaga przeprowadzenia stosownego postępowania dowodowego i poczynienia konkretnych ustaleń. Nie wystarcza odwołanie się do wypowiedzi publicystycznych, jak uczynił to Sąd drugiej instancji.

Na akceptację zasługuje też argument skarżącego, że w sprawie doszło do naruszenia dyspozycji art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) Sąd Najwyższy - mimo że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuścił możliwość stosowania przez sądy rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w przypadku bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, co ma miejsce w odniesieniu do przepisów ustawy zaopatrzeniowej, a dotyczy w szczególności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tej ustawy (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118).

Jak wskazał Sąd Najwyższy między innymi w wyrokach z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) oraz z dnia 12 października 2023 r., III USKP 48/23 (LEX nr 3614535), zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy "równanie w dół" ma charakter "ślepy". Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do dnia 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po dniu 31 lipca 1990 r. Także wtedy, gdy zakwestionowany okres służby na rzecz totalitarnego państwa nie był wystarczający dla nabycia przez funkcjonariusza praw emerytalnych i musiał być uzupełniony okresem służby nieobarczonym wskazaną oceną.

Przepis artykułu 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej ma właściwości represyjne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu, a swój staż emerytalny wypracowali także w służbie niekwalifikowanej w ten sposób. W licznych orzeczeniach Sąd Najwyższy zauważył, że funkcjonariusze mający taki sam staż służby po dniu 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Dlatego we wspomnianym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, przyjęto, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy (odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego "rozliczenia historyczne". Sąd Najwyższy wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22), uznał, że art. 15c ust. 3

ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej funkcjonariusza.

Mając na uwadze powyższe rozważania, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

[a!]