



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania B. S.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 12 października 2023 r.,

skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. akt III AUa 936/21,¹

1. uchyla zaskarżony wyrok i zmienia poprzedzający go wyrok Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 9 kwietnia 2021 r., sygn. akt V U 215/21 w ten sposób, że przyznaje B. S. prawo do emerytury policyjnej oraz prawo do policyjnej renty inwalidzkiej obliczonych z pominięciem art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży

Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2023 r. poz. 1280 z późn. zm.) od dnia 1 października 2017 r.;

2. oddała skargę kasacyjną w pozostałym zakresie;

3. zasądza na rzecz B. S. od organu rentowego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym i apelacyjnym, wraz z odsetkami, o których mowa w art. 98 par. 1¹ k.p.c.

UZASADNIENIE

Decyzjami z dnia 24 czerwca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (organ rentowy) ponownie ustalił od dnia 1 października 2017 r. ponownie ustalił od dnia 1 października 2017 r. wysokość emerytury dla B. S. (odwołująca się) oraz wysokość renty inwalidzkiej przy obniżeniu wskaźnika do wysokości 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby w okresie od dnia 1 lutego 1982 r. do dnia 10 lipca 1985 r. Jako podstawę wydania decyzji zostały wskazane przepisy art. 15c 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 ze zm., dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) i otrzymana z Instytutu Pamięci Narodowej informacja z dnia 4 maja 2017 r. oraz art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1. Sąd Okręgowy w Opolu wyrokiem z 9 kwietnia 2021 r., V U 215/21 zmienił zaskarżone przez odwołującą się decyzje i zobowiązał organ rentowy do przeliczenia emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej z pominięciem art. 15c i art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy od dnia 1 października 2017 r.

Sąd Okręgowy ustalił, że decyzją organu rentowego z 3 marca 2008 r. przyznano odwołującej się emeryturę policyjną w wysokości 75% podstawy wymiaru, w kwocie 3 239,02 zł brutto. Świadczenie to podwyższono o 15% podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą. Emerytura wraz z podwyższeniem stanowiła kwotę 3.454.95 zł. Decyzją z 3 marca 2008 r. wobec zaliczenia B.S. do III Grupy inwalidów, od dnia 16 lutego 2008 r. przyznano jej prawo do policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości 1.727,48 zł.

Decyzją organu rentowego z 16 grudnia 2009 r. ponownie ustalono wysokość emerytury policyjnej przyznając ją w wysokości 64,91 % podstawy wymiaru, w kwocie z uwzględnieniem podwyższeń – 3.959,52 zł, po obniżeniu jej z 2.6% podstawy wymiaru do 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok pracy w organach bezpieczeństwa państwa (jednostce Policji podległej MSW), na podstawie obowiązującego wówczas art. 15b ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzemieniu nadanym art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w związku z otrzymaną informacją z Instytutu Pamięci Narodowej Informacji nr [...] z dnia 20 listopada 2009 r. o przebiegu służby odwołującej się.

Instytut Pamięci Narodowej w informacji o przebiegu służby wskazał, że w okresie od 1 lutego 1982 r. do 10 lipca 1985 r. odwołująca się pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Zaskarżonymi decyzjami z 24 czerwca 2017 r. ponownie obniżono odwołującą się wysokość emerytury oraz renty inwalidzkiej, przyznając emeryturę w wysokości 2.069.02 zł brutto, po obniżeniu jej do 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz państwa totalitarnego w okresie od dnia 1 lutego 1982 r. do dnia 10 lipca 1985 r. i ograniczając jej wysokość do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 6) ustawy zmieniającej, w związku z otrzymaną informacją z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby.

Podobny mechanizm, na podstawie art. 22a przyjęto do wyliczenia wysokości renty inwalidzkiej.

Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że odwołująca urodziła się [...] W dniu 1 lutego 1982 r. rozpoczęła służbę przygotowawczą na stanowisku maszynistki Wydziału „W” Komendy Wojewódzkiej MO w O. W wydziale tym pełniła służbę do dnia 30 sierpnia 1987 r., po czym została przeniesiona na stanowisko sekretarza-maszynistki do Wydziału Inspekcji WUSW w O. W okresie od dnia 11 lipca 1985 r. do dnia 30 sierpnia 1987 r. przebywała na urlopie wychowawczym. Do jej obowiązków w okresie pełnienia służby w Wydziale „W” należało: nadawanie przesyłek pocztowych i ich odbieranie, maszynowe sporządzanie pism na polecenie przełożonego, segregowanie i archiwizowanie dokumentów. Odwołująca się wypełniała swoje obowiązki w sekretariacie Wydziału, gdzie służbę pełniła także osoba zatrudniona na stanowisku sekretarki. Podczas nieobecności sekretarki prowadzenie sekretariatu spoczywało na odwołującej się. W opinii służbowej za okres od 1 lutego 1982 r. do 2 stycznia 1985 r. odnotowano pozytywną ocenę pracy, staranność w wykonywaniu zadań, podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz poprawny stosunek do przełożonych i kolegów.

Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że Wydział „W” resortu spraw wewnętrznych zajmował się tajną perlustracją korespondencji (przeglądanie przesyłek krajowych i zagranicznych, w tym listów, paczek, telegramów, przekazów pocztowych, wykonywanie ekspertyz pism, wykrywanie tajnopisów).

Od dnia 1 września 1990 r. odwołująca się została przeniesiona na stanowisko sekretarza-maszynistki w Wydziale Kadr i Szkoleń Komendy Wojewódzkiej Policji w O. Od dnia 16 maja 1997 r. przeniesiona została do Komendy Rejonowej Policji w O. na stanowisko policjanta plutonu konwojowo-ochronnego. Z dniem 1 lutego 2002 r. mianowana została na stanowisko asystenta Zespołu III Wydziału Technik Operacyjnych KWP w O. W tym Wydziale odwołująca się pełniła służbę do dnia 15 lutego 2008 r.

Rozkazem personalnym z dnia 17 stycznia 2008 r., z dniem 15 lutego 2008 r. O. Komendant Wojewódzki Policji zwolnił ją ze służby.

Orzeczeniem Komisji Lekarskiej przy Zakładzie Opieki Zdrowotnej MSWiA w K. z 29 listopada 2007 r. uznano odwołującą się za całkowicie niezdolną do służby w Policji zaliczając ją do trzeciej grupy inwalidzkiej.

Sąd Okręgowy stwierdził, że przedmiotem sporu w niniejszej sprawie była kwestia ustalenia dla odwołującej się prawidłowej wysokości emerytury oraz renty policyjnej. Wskazał, że zaskarżonymi decyzjami organ rentowy ponownie ustalił od dnia 1 października 2017 r. wysokość emerytury oraz wysokość renty inwalidzkiej przy obniżeniu wskaźnika do wysokości 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby w okresie od dnia 1 lutego 1982 r. do dnia 10 lipca 1985 r. ograniczając jej wysokość do kwoty przeciętnego emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a świadczenie rentowe podwyższono do kwoty 750.00 zł.

W niniejszej sprawie przedmiotem sporu było zastosowanie wobec odwołującej się mechanizmu redukującego wysokość emerytury i renty inwalidzkiej, bez jakiegokolwiek proporcjonalności, bowiem za rok służby na rzecz totalitarnego państwa ustawodawca przyjął 0.0% (uprzednio 0,7%) podstawy wymiaru. To wywołuje skutek taki, jakby odwołująca się pozostawała poza systemem zabezpieczenia społecznego za wskazany w ustawie okres.

W ocenie Sądu Okręgowego z samego faktu służby w Wydziale „W” KWP w O. (WUSW w O.) trudno wywieść, że odwołująca się była funkcjonariuszem komunistycznego aparatu represji w Polsce. Żaden dokument zawarty z aktach nie potwierdzał, by odwołująca się realizując swoje obowiązki służbowe godziła w godność człowieka oraz prawa obywateli, uczestnicząc w jakichkolwiek czynnościach zmierzających do ich pokrzywdzenia. Ze zgromadzonych w aktach osobowych dokumentów, w tym opinii służbowej za lata 1982-1985 odnotować należy jedynie poprawną ocenę pracy odwołującej się, podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz właściwy stosunek do przełożonych. Służba pełniona przez odwołującą się realizowana była w ramach istniejących w państwie organów i instytucji, zaś jej zaangażowanie bezpośrednio ukierunkowane było na prawidłową realizację zleconych jej zadań o charakterze stricte administracyjnym. Charakter służby odwołującej ograniczał się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej polegających na czynnościach organizacyjnych

(wysyłka i odbieranie korespondencji, segregowanie i archiwizacja dokumentów), tudzież technicznych (sporządzanie w wersji maszynowej treści pism na polecenie przełożonego) bez bezpośredniego zaangażowania w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego. W szczególności brak w sprawie dowodów, by sprowadzał się do wykonywania czynności operacyjno-technicznych niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę na krótki - w stosunku do całego okresu służby mundurowej okres wypełniania przez odwołującą się wskazanych obowiązków.

W ocenie Sądu Okręgowego wydanie decyzji obniżających świadczenia emerytalno-rentowe bez uwzględnienia indywidualnego charakteru jej pracy, a przede wszystkim po uprzednim obniżeniu już raz wysokości emerytury za pracę na rzecz organów bezpieczeństwa państwa w 2009 r. oraz po niemal 27 latach od czasu przemian ustrojowych w Polsce, nie stanowiło realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale było w istocie sankcją karną.

Sąd Okręgowy podkreślił, że w przypadku odwołującej się nie może zostać pominięta kwestia kontynuowania przez nią nieprzerwanie służby aż do 15 lutego 2008 r. w Policji.

W ocenie Sądu Okręgowego zmiana zasad wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych narusza zasadę ochrony zaufania wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego. Kolejne radykalne obniżenie świadczeń stanowiło niedotrzymanie zobowiązań ze strony państwa. Doszło więc do naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która jest jedną z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego.

Sąd Okręgowy stwierdził, że w okresie od dnia 1 lutego 1982 r. do dnia 10 lipca 1985 r. objętym informacją IPN z dnia 4 maja 2017 r. odwołująca się pełniąc służbę na rzecz państwa polskiego nie posiadała statusu funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zatem nie zachodziły przesłanki do obniżenia jej wysokości emerytury oraz renty inwalidzkiej na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 22a tej ustawy.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z 7 grudnia 2021 r., III AUa 936/21 zmienił zaskarżony apelacją odwołującą się powyższy wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że oddalił odwołania.

Sąd Apelacyjny poczynił dodatkowe ustalenia i wskazał, że odwołująca się w dniu 17 kwietnia 1980 r. ukończyła kurs maszynopisania. Dnia 14 maja 1982 r. złożyła egzamin podoficerski, zaś dnia 23 lipca 1984 r. wstąpiła od Milicji Obywatelskiej, składając ślubowanie. Wcześniej, 27 września 1983 r. ukończyła cykl szkoleń politycznych i zawodowych, uzyskując wynik bardzo dobry. Z opinii służbowej z dnia 2 stycznia 1985 r. wynikało, że został jej powierzony pewien zakres czynności operacyjnych Wydziału „W”. Z tego zakresu w początkowym okresie miała trudności w terminowej realizacji zadań, obecnie lepiej opanowała zakres swoich obowiązków i widać coraz lepsze postępy.

Sąd Apelacyjny wskazał, że organ emerytalny, na podstawie art. 15c i art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz w oparciu o informację otrzymaną z Instytutu Pamięci Narodowej, co do przebiegu służby odwołującą się wydał zaskarżoną decyzję, obniżając jej emeryturę i rentę. Istota sporu w niniejszym postępowaniu sprowadzała się do ustalenia czy odwołująca się pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, określoną w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W zaświadczeniu z 20 lipca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej powołał się wyłącznie na art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Powyższe zaświadczenie jest dokumentem urzędowym, a skutki procesowe wywołane w postępowaniu cywilnym przez złożenie dokumentu urzędowego wynikają z treści art. 244 k.p.c.

Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że Sąd powszechny, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury lub renty policyjnej nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej - zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby) jak i kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne IPN nie mogą wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy

faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury i renty policyjnej i ich wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumpcja) ustalonych faktów.

W konsekwencji, dla zastosowania skutków z art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie jest wystarczające jedynie stwierdzanie formalnej przynależności, czy pełnienia służby w wymienionych w art. 13b ustawy cywilnych i wojskowych instytucjach, czy formacjach, ale wymagana jest również ocena merytoryczna dotycząca przebiegu rzeczywistego tej służby i pełnionych funkcji i ról pełnionych lub braku udziału w zwalczaniu wszelkich ruchów wolnościowych i dążeń demokratycznych. Uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 jednoznacznie wyklucza automatyczne utożsamienie służby na rzecz formacji wyszczególnionych w powyższych przepisach, jako wystarczających do zmniejszenia świadczenia. Podejście wyłącznie schematyczne i formalistyczne organu rentowego w tej kwestii nie znajduje uzasadnienia, w oderwaniu od rzeczywistego rodzaju wykonywanych obowiązków w ramach pełnionej służby.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, indywidualna ocena przebiegu spornej służby odwołującej się daje podstawy do oceny, iż była to działalność na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy. Zadania pionu „W” określało zarządzenie ministra spraw wewnętrznych nr 0048/79 z 27 grudnia 1979 r. w sprawie zakresu działania i organizacji Biura „W” MSW, zmienione zarządzeniem ministra spraw wewnętrznych nr 0094/82 z 17 grudnia 1982 r. Biuro „W” było „jednostką SB wyspecjalizowaną w realizacji zadań związanych z ochroną łączności pocztowej - w sferze obrotu listowego i paczkowego - przed wykorzystaniem jej do prowadzenia wrogiej lub przestępczej działalności skierowanej przeciwko podstawowym interesom obronnym, gospodarczym i politycznym PRL. W ramach swych zadań operacyjno-technicznych komórki „W” typowały i pozyskiwały osoby do współpracy, które umożliwiały tajny dostęp do korespondencji. Funkcjonariusze i tak zwani pracownicy zaufani, rekrutujący się spośród osób zatrudnionych na poczcie (w punktach przesyłczych i telegraficznych, sortowniach), segregowali korespondencję, wyławiając to, co było interesujące pod względem operacyjnym. Korespondencję krajową kontrolowano wrywkowo albo wykonując zamówienia pionów operacyjnych, korespondencję z i do krajów kapitalistycznych natomiast systematycznie i planowo. W Biurze „W” prowadzono

prace naukowo-badawcze dotyczące metod ujawniania różnych postaci pisma utajonego oraz środków służących do ich sporządzania, wykonywano tak że takie środki dla celów operacyjnych. Pion „W” składał się z Biura „W” na szczeblu centrali oraz wydziałów „W” w województwach. W latach siedemdziesiątych Biuro „W” składało się z pięciu wydziałów: I, II, III (zajmował się perlustracją korespondencji zagranicznej), Inspekcji i Analiz oraz Chemicznego.

W korespondencji na zewnątrz Biuro „W” używało nazwy Jednostka Wojskowa nr [...]. Po reorganizacji funkcjonowało 38 wydziałów „W” przy komendach wojewódzkich MO (w ich składzie znajdowały się również grupy „W” wykonujące zadania poza miastami wojewódzkimi) oraz Samodzielna Grupa „W” w G. (kontrolująca przesyłki przechodzące przez tamtejszy port). Wzrost zadań stawianych przed pionem „W” wymusił jego dalszą rozbudowę. Już w 1976 r. utworzono wydziały „W” przy KWMO w B. i S., w 1977 r. w L. W lipcu 1982 r. w mniejszych komendach dotychczasowe wydziały „W” przekształcono w sekcje „W” wchodzące w skład wydziałów zabezpieczenia technicznego. W czasie stanu wojennego pion „W” organizował cenzurę przesyłek pocztowych - na bazie Biura „W” MSW utworzono Główny Urząd Cenzury MSW, na bazie wydziałów „W” zaś wojewódzkie urzędy cenzury przy komendach wojewódzkich MO, pracował też Rejonowy Urząd Cenzury w G. Natomiast w województwach, gdzie nie było wydziałów „W”, utworzono urzędy cenzury, powołując do służby byłych funkcjonariuszy SB i MO przewidzianych do mobilizacyjnego uzupełnienia MSW w czasie „W”. W końcu lat osiemdziesiątych Biuro „W” MSW miało 462 jawne stanowiska etatowe oraz osiem niejawnych. Rozwiązano je na mocy zarządzenia ministra spraw wewnętrznych nr 0115/Org z 30 maja 1989 r., a na bazie komórek Biura powstały trzy nowe wydziały Departamentu II MSW.

Sąd Apelacyjny wskazał, że z akt osobowych odwołującej się wynikało, iż nie wykonywała jedynie czynności technicznych - maszynistki, gdyż powierzono jej również czynności operacyjne ściśle związane z zadaniami Wydziału „W” i oceniono, że robi w tym zakresie postępy. W ocenie Sądu drugiej instancji czynności operacyjne wykonywane przez odwołującą się nie były obojętne i nieprzydatne, stanowiły bowiem podstawę do dalszych czynności operacyjnych, poszczególnych służb i wydziałów. Sąd Apelacyjny, w świetle poczynionych ustaleń nie podzielił

oceny faktycznej materiału dowodowego dokonanej przez Sąd Okręgowy i wskazał, że czynności operacyjne odwołującej się, nie miały charakteru formalno - technicznego, realizowane czynności mogły stać się podstawą czynności w stosunku do osób w nich wskazanych.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego wniosła odwołująca się zaskarżając wyrok ten w całości wnosząc o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez: zmianę zaskarżonych decyzji i zobowiązanie organu rentowego do przeliczenia prawa do emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej z pominięciem przepisów art. 22a i 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy poczynając od 1 października 2017 r. ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Skarga kasacyjna została oparta na podstawach: 1) naruszenia przepisów prawa materialnego, a mianowicie: - art. 13b ust. 1, art. 15c i art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na nieprzeprowadzeniu indywidualnej oceny służby w spornym okresie z uwzględnieniem kryteriów pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, tj. oceny wszystkich okoliczności sprawy, w tym także indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka - w myśl uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20. Skarżąca podniosła, że bezpośrednią konsekwencją wskazanego wyżej naruszenia przepisów prawa materialnego było przyjęcie błędnego założenia, że służba pełniona przez odwołującą się miała charakter służby na rzecz totalitarnego państwa bez indywidualnej oceny rodzaju i charakteru faktycznie wykonywanych przez odwołującą się czynności w trakcie służby, miejsca jej odbywania oraz historycznego usytuowania rzeczzonej w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r.; - art. 33 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez jego niezastosowanie i obniżenie świadczenia emerytalnego przyznanego odwołującej się po upływie 5 lat o którym mowa w przepisie; 2) naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie: - art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 378 § 1 k.p.c. w zw. z art. 327¹ § 1 k.p.c. w zw. z art. 232 k.p.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na zaniechaniu przez Sąd Odwoławczy

dokonania rozważań prawnych uwzględniających wszystkie przesłanki dotyczące oceny służby odwołującej się - w ślad za uchwałą Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, czego konsekwencją było przyjęcie błędnego założenia, że czynności wykonywane przez odwołującą się na pewno nie były obojętne i nieprzydatne, stanowiły bowiem podstawę do dalszych czynności operacyjnych poszczególnych służb i wywiadów, podczas gdy w treści opinii Instytutu Pamięci Narodowej próżno szukać jakiegokolwiek przesłanki uzasadniającej przyjęcie takiego stanowiska, skutkiem czego Sąd Odwoławczy nie dokonał rekonstrukcji całości przebiegu służby, która pozwalałaby na określenie, że bezpośrednią konsekwencją czynności wykonywanych przez odwołującą się było rozpoznawanie i wykrywanie działalności środowisk opozycyjnych.

Skarżąca podniosła, że Sąd Apelacyjny wyszedł poza granice zaskarżenia wyznaczone przez apelację organu rentowego, czego bezpośrednią konsekwencją było ustalenie, iż czynności operacyjne wykonywane przez odwołującą się przyczyniły się do rozpoznawania i wykrywania działalności środowisk opozycyjnych, podczas gdy w wywiedzionym przez organ środka zaskarżenia organ rentowy nie kwestionował prawidłowości ustaleń Sądu pierwszej instancji dotyczącej oceny wiarygodności dowodu z dokumentu, tj. informacji Instytutu Pamięci Narodowej, której Sąd pierwszej instancji nie kwestionuje, a to na organie ciążył obowiązek wykazania że wykonywane przez odwołującą się czynności służbowe naruszały prawa i wolności człowieka.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym w podwójnej wysokości stawki minimalnej (z uwagi na § 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych) - według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługiwały na uwzględnienie.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach takich jak niniejsza wypracowano następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur (wyroki Sądu Najwyższego z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, LEX nr 3602783; z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 350673).

Po pierwsze, 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 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Po drugie, przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji / instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) 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. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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, uchwała Sądu Najwyższego III UZP 1/20, pkt 60), 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 rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego.

Po trzecie, prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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. Zdaniem Sądu Najwyższego sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją RP rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118).

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że "wyzerowanie lat służby" (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono, że 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3

ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, "wyzerowanie lat służby" godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna - w niewielkim stopniu dotyka takie osoby, jak odwołująca się, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury "osób służących na rzecz totalitarnego państwa". W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej, wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r.

Analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 i z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Dlatego jak wskazał Sąd Najwyższy w powołanym wyroku w sprawie II USKP 40/23, krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2. Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy w wyroku II USKP 120/22 przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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), gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W niniejszej sprawie decyzją organu rentowego z 3 marca 2008 r. przyznano emeryturę policyjną w wysokości 75% podstawy wymiaru, w kwocie 3.239,02 zł brutto, które to świadczenie podwyższono o 15% podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą. Emerytura wraz z podwyższeniem stanowiła kwotę 3.454,95 zł. Natomiast decyzją z 3 marca 2008 r. przyznano prawo do policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości 1.727,48 zł. Następnie z 16 grudnia 2009 r. ponownie ustalono wysokość emerytury policyjnej przyznając ją w wysokości 64,91% podstawy wymiaru, w kwocie z uwzględnieniem podwyższeń – 3.959,52 zł, po obniżeniu jej z 2,6% podstawy wymiaru do 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok pracy w organach bezpieczeństwa państwa (jednostce Policji podległej MSW), na podstawie obowiązującego wówczas art. 15b ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzemieniu nadanym art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w związku z otrzymaną informacją z Instytutu Pamięci Narodowej Informacji nr [...] z dnia 20 listopada 2009 r. o przebiegu służby. Zaskarżoną decyzją wysokość emerytury została ograniczona do kwoty 2.069,02 zł brutto, a świadczenie rentowe ustalono na kwotę 750,00 zł. W przedmiotowej sprawie w wyniku zastosowania opisanych wyżej mechanizmów odwołującej się najpierw - na podstawie pierwszego mechanizmu - zmniejszono nieznacznie podstawę wymiaru z 75% do 73,45% z uwagi na "wyzerowanie" okresu służby, a następnie drastycznie obniżono świadczenia na podstawie drugiego z mechanizmów.

Jak wyjaśniono w powołanym orzecznictwie Sądu Najwyższego, 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 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po 31 lipca 1990 r. Artykuł 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ma więc właściwości represyjne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a swój staż emerytalny wypracowali po "upadku" tego reżimu. Ponadto, funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo

do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Dlatego już w wyroku II USKP 120/22 przyjęto, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 (wyroki Sądu Najwyższego: z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; uchwała Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25, uchwała składu siedmiu sędziów z 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 odwołującego się. Ustalenie wysokości emerytury oraz renty skarżącej, poczynwszy od dnia 1 października 2017 r., powinno się odbyć bez zastosowania art. 15c ust. 3 oraz analogicznego art. 22a ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, do którego mają również zastosowanie powyższe wywody w kontekście niezgodności jego treści z Konstytucją RP.

Odnosząc powyższe zapatrywania do podstaw skargi kasacyjnej, Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy mógł zostać zastosowany w taki sposób, jak to uczynił Sąd drugiej instancji, to jest w oparciu o przynależność odwołującej się do określonej struktury jednostki milicji podległej MSW - Wydziału „W” Komendy Wojewódzkiej MO oraz na podstawie analizy akt osobowych i przebiegu kariery zawodowej w tej formacji oraz bez potrzeby ustalenia, czy w trakcie służby odwołująca dopuściła się czynów godzących w prawa i wolności obywatelskie. Z drugiej strony zastosowania nie mógł

znaleźć art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (w odniesieniu do wysokości emerytury) oraz art. 22a ust. 3 tej ustawy (w odniesieniu do wysokości renty inwalidzkiej) jako przepisy oczywiście niekonstytucyjne.

Za nieuzasadniony należało natomiast uznać zarzut naruszenia przepisów postępowania (art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 378 § 1 k.p.c. w zw. z art. 327¹ § 1 k.p.c. w zw. z art. 232 k.p.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na zaniechaniu przez Sąd drugiej instancji dokonania rozważań prawnych uwzględniających wszystkie przesłanki dotyczące oceny służby odwołującej się - w ślad za uchwałą Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, skutkiem czego nie dokonał rekonstrukcji całości przebiegu służby, która pozwalałby na określenie, że bezpośrednią konsekwencją czynności wykonywanych przez odwołującą się było rozpoznawanie i wykrywanie działalności środowisk opozycyjnych). Sąd drugiej instancji trafnie odwołując się do treści uchwały Sądu Najwyższego III UZP 1/20 podkreślił, że jej treść wyklucza podejście wyłącznie schematyczne i formalistyczne, w oderwaniu od rzeczywistego rodzaju wykonywanych obowiązków w ramach pełnionej służby. Na podstawie poczynionych w sprawie ustaleń Sąd Apelacyjny uznał, że indywidualna ocena przebiegu spornej służby odwołującej się stanowiła podstawę do uznania, iż była to działalność na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy. Sąd drugiej instancji odwołał się przy tym szczegółowo do zadań pionu „W”, w ramach którego swoje obowiązki w spornym okresie służby realizowała odwołująca się. Potwierdził, przy tym ustalenia Sądu pierwszej instancji, że Wydział „W” resortu spraw wewnętrznych zajmował się tajną perlustracją korespondencji (przeglądaniem przesyłek krajowych i zagranicznych, w tym listów, paczek, telegramów, przekazów pocztowych, wykonywanie ekspertyz pism, wykrywanie tajnopisów). Oparł się na ustalonym w sprawie stanie faktycznym na podstawie akt osobowych odwołującej się, przytoczonych w części historycznej niniejszego orzeczenia, dokonując uzupełnienia tej analizy, w konsekwencji czego ocenił okres służby odwołującej się w okresie od 1 lutego 1982 r. do 10 lipca 1985 r. w Wydziale „W” Komendy Wojewódzkiej MO w O., jako służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Sąd Apelacyjny działał przy tym w granicach zaskarżenia.

Nieuzasadniony jest także zarzut naruszenia art. 33 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ponieważ przepis ten nie dotyczy zmiany wysokości świadczenia emerytalnego lub rentowego z przyczyn wynikających z wprowadzenia do systemu prawnego art. 15c oraz art. 22a tej ustawy.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, przyjmując, że odwołującej się przysługuje prawo do świadczeń z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w wysokości odpowiadającej stażowi ubezpieczeniowemu wypracowanemu od przełomu 1989 r. bez zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (w odniesieniu do wysokości emerytury) oraz art. 22a ust. 3 tej ustawy (w odniesieniu do wysokości renty inwalidzkiej) jako przepisów oczywiście niekonstytucyjnych.

[K.A.S.]

[ał]