



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 września 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Krzysztof Rączka (sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania M. C.
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 września 2024 r.,
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z dnia 3 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 463/22,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów postępowania
kasacyjnego.**

Krzysztof Rączka Krzysztof Staryk Romualda Spyt

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 3 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 463/22, Sąd Apelacyjny w Lublinie oddalił apelację M. C. od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt VIII U 373/22, którym Sąd pierwszej instancji oddalił odwołanie od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 20 czerwca 2017 r.

Decyzją z 20 czerwca 2017 r., znak: [...], Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.), a także na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji nr [...] z 7 kwietnia 2017 r., ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej M. C. Wyjaśniając sposób ustalania wysokości świadczenia organ rentowy wskazał, że jego podstawa wymiaru została określona w kwocie 4 716,89 zł, zaś emerytura wynosi 59,15% podstawy wymiaru, tj. kwotę 2 790,04 zł. Ustalona w ten sposób wysokość świadczenia jest wyższa od kwoty przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynoszącej 2 069,02 zł, wobec czego emerytura policyjna została ograniczona do tej kwoty.

W odwołaniu od powyższej decyzji M. C., zarzucając naruszenie szeregu przepisów prawa materialnego, oparcie decyzji na przepisach sprzecznych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także wskazanie błędnej podstawy prawnej, domagał się jej zmiany poprzez przyznanie mu emerytury w dotychczasowej wysokości, tj. 3230,54 zł brutto miesięcznie oraz zasądzenia od organu rentowego kosztów postępowania według norm przepisanych. Odwołujący nie zgadzając się z w/w decyzją organu rentowego, kwestionował możliwość zastosowania wobec niego powołanych w niej przepisów ustawy zaopatrzeniowej.

W odpowiedzi na odwołanie Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie wnosił o jego oddalenie.

W sprawie ustalono, że M. C., urodzony w dniu [...] r., skierował w dniu 22 czerwca 1983 r. do Komendanta Wojewódzkiego Milicji Obywatelskiej w B. podanie o przyjęcie do pracy w Służbie Bezpieczeństwa. Wskazał, że jego ojciec J. C. był funkcjonariuszem SB, a matka H. C. pracowała w MO, co było jednym z motywów wstąpienia do służby. Podał również, że względ na decyzję miały sprawy mieszkaniowe i finansowe, gdyż służba pozwoli na wcześniejsze otrzymanie mieszkania. Odwołujący się był wówczas członkiem PZPR.

Po przejściu wstępnej weryfikacji M. C. z dniem 1 października 1983 r. został przyjęty do służby w MO i mianowany funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej na stanowisko inspektora grupy II SB Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w R.. Grupa II RUSW odpowiadała departamentowi II MSW i zajmowała się działalnością kontrwywiadowczą. Do zadań odwołującego się należało przeprowadzanie rozmów z osobami, które chciałyby wyjechać za granicę, przydzielono mu odcinek krajów zachodnich. Pytał osoby zainteresowane wyjazdem o cel podróży. Współpracował wówczas z biurem paszportów, którego pracownik informował odwołującego się o złożeniu wniosku o wyjazd do krajów zachodnich. M. C. przeprowadzał z osobą zainteresowaną rozmowę, z której spisywał notatkę służbową i przekazywał ją zastępcy ds. SB RUSW celem podjęcia decyzji o wniosku paszportowym. Tego typu rozmowy nie były przeprowadzane jedynie z członkami PZPR na prestiżowych stanowiskach.

Z dniem 16 sierpnia 1984 r. odwołujący się został mianowany na stanowisko starszego inspektora grupy III SB RUSW R.. Ta jednostka odpowiadała za tzw. nadbudowę, przy czym odwołujący się zajmował się zabezpieczeniem operacyjnym przemysłu. W trakcie służby pozyskiwał i współpracował z osobowymi źródłami informacji, co odbywało się poprzez rozmowy ze średnim szczeblem kierowniczym zakładów pracy. W ramach obowiązków miał przypisane m.in. badanie wśród pracowników atmosfery i nastrojów, w tym opozycyjnych wobec ówczesnej władzy. Z każdej rozmowy sporządzał notatki, wskazując na ich treść oraz przedstawiając ustalenia. Zakładał również teczki dla każdego zakładu pracy. Korzystał z informacji przekazywanych mu przez około 7 tajnych współpracowników. Swoją pracę podsumowywał w cotygodniowych biuletynach o nastrojach społeczeństwa i działaniach opozycyjnych.

Z dniem 1 września 1985 r. odwołujący się został zaliczony w etatowy stan podchorążych Wyższej Szkoły Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych im. Feliksa Dzierżyńskiego w Legionowie, gdzie do 8 czerwca 1988 r. pobierał naukę na studiach wyższych w zakresie administracyjno-prawnym oraz ochrony i bezpieczeństwa publicznego. Odwołujący się z dniem 1 października 1986 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym. W trakcie nauki w WSO MSW w Legionowie brał udział w realizacji zadań specjalnych na terenie W., uczestnicząc aktywnie w zabezpieczeniu X Zjazdu PZPR, a także był kierowany do innych miejscowości, jak P., K. i G., np. w trakcie pielgrzymki papieża Jana Pawła II do Polski w 1987 r. Co jakiś czas wypełniał również zadania patrolowe w W..

Po ukończeniu nauki, odwołujący się z dniem 24 czerwca 1988 r. został przeniesiony do dyspozycji Szefa WUSW w B., po czym z dniem 1 lipca 1988 r. został mianowany na stanowisko inspektora grupy VI SB na wolnym etacie zastępcy szefa ds. MO w RUSW w R.. Z dniem 1 września 1988 r. odwołujący się został mianowany na stanowisko inspektora, a z dniem 2 listopada 1988 r. na stanowisku starszego inspektora grupy VI SB RUSW w R.. Jednostka ta zajmowała się ochroną operacyjną rolnictwa. Odwołujący się wykonywał wówczas związaną z tym pracę operacyjną w sektorze rolnictwa. Przeprowadzał rozmowy z dyrektorami oraz osobami na stanowiskach kierowniczych zakładów mleczarskich, PGR-ów oraz spółdzielni rolniczych. Korzystał wówczas z osobowych źródeł informacji, badał nastroje wśród pracowników, w tym nastroje polityczne i działania podejmowane przez opozycję. Z przebiegu rozmów sporządzał notatki i przekazywał je Zastępcy Szefa RUSW ds. SB, kompletując w ten sposób teczki obiektowe.

M. C. pełnił służbę w grupie VI SB do 15 listopada 1989 r., po czym od dnia następnego został przeniesiony na stanowisko technika kryminalistycznego w sekcji operacyjno-dochodzeniowej. Z dniem 31 lipca 1990 r. został zwolniony ze służby, będąc wówczas w stopniu podporucznika MO. Początkowo otrzymał opinię negatywną Wojewódzkiej Komisji Kwalifikacyjnej. Po uzyskaniu pozytywnej opinii Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej odwołujący się podjął służbę w Policji. M. C. został zwolniony ze służby w Policji z dniem 16 lipca 2000 r.

Decyzją z 24 sierpnia 2000 r. Dyrektor ZER MSWiA przyznał mu prawo do emerytury policyjnej, której wysokość stanowiła 58,85% podstawy wymiaru. Organ

rentowy przyjął okresy służby w Policji w wymiarze 16 lat, 9 miesięcy i 16 dni, zasadniczej służby wojskowej w wymiarze 1 roku, 11 miesięcy i 9 dni oraz okresy składkowe przed służbą w wymiarze 4 lat, 2 miesięcy i 9 dni.

Kolejną decyzją z 24 października 2009 r., w związku z wejściem w życie ustawy z 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji o przebiegu służby nr [...] z 8 lipca 2009 r., organ rentowy zmniejszył odwołującemu się świadczenie emerytalne, przyjmując wskaźnik podstawy wymiaru 0,7% za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa. Za służbę w organach bezpieczeństwa państwa uznano okres od 1 października 1983 r. do 15 listopada 1989 r. Wskaźnik wysokości świadczenia wyniósł 46,30% podstawy wymiaru. Wyrokiem z 28 czerwca 2011 r., sygn. akt XIII U 4004/09, Sąd Okręgowy w Warszawie, zmienił częściowo powyższą decyzję i przyjął wskaźnik 2,6% za każdy rok służby w okresie od 1 września 1985 r. do 23 czerwca 1988 r. Apelacja organu rentowego została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 maja 2012 r., sygn. akt III AUa 2064/11. W efekcie organ rentowy decyzją z 5 lipca 2012 r. ustalił wskaźnik podstawy wymiaru na 51,68%. Następnie, po doliczeniu okresów opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne w wymiarze 12 lat, 3 miesięcy i 2 dni, wskaźnik został ustalony decyzją z 29 maja 2014 r. na 68,79%.

W dniu 7 kwietnia 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządziła informację o przebiegu służby nr [...], zgodnie z którą M. C. w okresie od 1 października 1983 r. do 15 listopada 1989 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin. Informacja ta stała się podstawą wydania zaskarżonej decyzji z 20 czerwca 2017 r. Ustalając wysokość emerytury, organ rentowy przyjął 0% podstawy wymiaru za okres wskazany w ostatnio powołanej informacji IPN o przebiegu służby.

Sąd Okręgowy w Lublinie wyrokiem z 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt VIII U 373/22 oddalił odwołanie od zaskarżonej decyzji.

Apelację od powyższego wyroku wniósł odwołujący się, zarzucając mu naruszenie art. 2 Konstytucji RP; art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP oraz art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; art. 31 ust. 3

Konstytucji RP; art. 32 Konstytucji RP oraz art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; art. 42 ust. 1 Konstytucji RP; art. 42 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; art. 67 ust. 1 Konstytucji RP; art. 13b ustawy zaopatrzeniowej; art. 233 § 1 k.p.c.; art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 227 k.p.c. oraz art. 252 k.p.c.

Sąd Apelacyjny oddalił apelację jako niezasadną.

Sąd odwoławczy uznał, że istota sporu w sprawie niniejszej, również w postępowaniu apelacyjnym, sprowadza się do zagadnienia, czy wskazany w informacji Instytutu Pamięci Narodowej nr [...] z 7 kwietnia 2017 r. okres służby M.C. od 1 października 1983 r. do 15 listopada 1989 r. w Grupach: II, III i VI Służby Bezpieczeństwa Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w R., był okresem służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin. Na tak postawione pytanie, zdaniem Sądu drugiej instancji, należało udzielić jednoznacznie twierdzącej odpowiedzi z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Zgromadzony w sprawie niniejszej materiał dowodowy, jak trafnie przyjął Sąd pierwszej instancji, pozwala na jednoznaczną ocenę służby odwołującego się w w/w okresie jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin. Z dokumentów zgromadzonych w aktach osobowych M. C. wynika, że wykonywał on różne czynności operacyjne, pozyskiwał agenturę oraz pracował z osobowymi źródłami informacji. Od początku służby w spornym okresie wykazywał duże zaangażowanie w wykonywanie zleconych mu zadań służbowych, co potwierdza uzasadnienie wniosku personalnego o przyznanie dodatku specjalnego w kwocie 500 zł z dniem 1 kwietnia 1985 r., gdzie podkreślono, że „zadania wynikające z zajmowanego stanowiska [wówczas inspektora grupy III SB] realizuje w terminie i dokładnie. Pomimo stosunkowo krótkiego stażu pracy pozyskał już kilka wartościowych źródeł informacji.” Z kolei w opinii służbowej z 26 marca 1985 r., sporządzonej przez Zastępcę Szefa RUSW ds. Służby Bezpieczeństwa w R. kpt Z. K., stwierdzono, że odwołujący „w organach Służby Bezpieczeństwa zatrudniony jest od 1 października

1983 r. (...) Początkowo realizował zadania służbowe i operacyjne będące w obszarze zainteresowań pionu II. W sierpniu 1984 r. przeniesiony został na stanowisko inspektora grupy III i dotychczas realizuje zadania będące w obszarze zainteresowań tego pionu. Zadania wynikające z zajmowanego stanowiska wykonuje i dokumentuje prawidłowo. W prowadzonych sprawach, realizowanych przedsięwzięciach i czynnościach operacyjnych wykazuje duży stopień samodzielności i inicjatywy własnej. Wykazuje dobre wyniki na odcinku pozyskiwań osobowych źródeł informacji i współpracy z nimi. Jest funkcjonariuszem zdyscyplinowanym, ambitnym i obowiązkowym. (...) Z pełną świadomością akceptuje socjalistyczną ideologię, światopogląd marksistowski oraz program Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Od 1980 roku jest członkiem PZPR.” Opinia ta znalazła w pełni potwierdzenie w kolejnej opinii służbowej z 11 lipca 1985 r., za okres od 1 października 1983 r. do 30 czerwca 1985 r., sporządzonej przez Zastępcę Szefa RUSW ds. Służby Bezpieczeństwa w R. kpt Z.K.. W opinii tej dodatkowo podkreślono, że odwołujący się w dotychczasowej służbie był kilkakrotnie wyróżniany i nagradzany, w tym rozkazem Szefa RUSW w R.. W opinii służbowej z 18 września 1986 r. dotyczącej st. kpr. pchor. M. C., sporządzonej przez Dowódcę 1 Kompanii II Roku WSO MSW im. F. Dzierżyńskiego ppor. Z. D. oraz w uzasadnieniu wniosku personalnego z 24 września 1986 r. o mianowanie st. kpr. M. C. z dniem 1 października 1986 r. funkcjonariuszem stałym, sporządzonego przez Dowódcę Pododdziału Szkolnego WSO MSW im. F. Dzierżyńskiego w Legionowie [brak imienia i nazwiska oraz stopnia służbowego], zwrócono uwagę na to, że odwołujący się „brał udział w realizacji zadań specjalnych na terenie Warszawy, m.in. aktywnie uczestniczył w zabezpieczeniu obrad X Zjazdu PZPR.” Podkreślono, że „postawą prezentowaną w szkole i życiu codziennym daje gwarancje, iż będzie dobrym, sumiennym i operatywnym pracownikiem SB.” Pozostałe dokumenty zgromadzone w aktach osobowych odwołującego się, a dotyczące jego służby w spornym okresie, potwierdzają, że w pełni identyfikował się z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał wykonując z dużym zaangażowaniem zlecone mu zadania operacyjne, wykazywał się przy tym własną inicjatywą, był oddany służbie, kreatywny, energiczny, rzetelny, obowiązkowy i zdyscyplinowany. Jego pełna zaangażowania postawa, sumienne wykonywanie zleconych mu zadań, przejawiana

inicjatywa, były uzasadnieniem wniosków o awanse w toku służby. Zwierzchnicy odwołującego się podkreślali jego umiejętności w pracy operacyjnej, inwencję, zdolność pozyskiwania osobowych źródeł informacji i współpracy z nimi. Zwracali uwagę na jego sumienność, obowiązkowość i cenne z punktu widzenia ówczesnej władzy systematyczne doskonalenie umiejętności zawodowych (WSO MSW im. F. Dzierżyńskiego w Legionowie oraz Akademia Spraw Wewnętrznych), a także przywiązanie do służby w organach Służby Bezpieczeństwa i jednoznaczne popieranie panującego w spornym okresie ustroju politycznego.

W postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji oraz w apelacji odwołujący się twierdził, że w spornym okresie nie pełnił służby „na rzecz totalitarnego państwa”. Nie powołał jednak przy tym żadnych dowodów, które potwierdzałyby to twierdzenie. W związku z tym należy zauważyć, że samo twierdzenie strony nie jest dowodem, a twierdzenie dotyczące istotnej dla sprawy okoliczności (art. 227 k.p.c.) powinno być udowodnione przez stronę to twierdzenie zgłaszającą, zgodnie z art. 232 k.p.c. i art. 6 k.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 22 listopada 2001 r., I PKN 660/00, OSNP 2003 nr 20, poz. 487). Ustalenia Sądu pierwszej instancji, że apelant w spornym okresie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej znajdują potwierdzenie, o czym była już wyżej mowa, w zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym, a w szczególności potwierdzają to powołane wyżej uzasadnienia wniosków personalnych oraz opinie służbowe znajdujące się w aktach osobowych M. C..

Mając na uwadze treść tych opinii służbowych, a także pozostałych dowodów zgromadzonych w sprawie niniejszej, a dotyczących spornego okresu, należało uznać, że prawidłowo Sąd Okręgowy przyjął, iż apelant w spornym okresie pełniąc służbę kolejno w grupach: II, III i VI SB RUSW w R., tj. jednostkach wymienionych w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. „b” *tiret* 2, lit. „c” *tiret* 4 i 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin, pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. W związku z tym przedstawione w apelacji zarzuty obrazy art. 233 § 1 k.p.c., art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 227 k.p.c. oraz art. 252 k.p.c. należało uznać za chybione.

Przechodząc do oceny przedstawionych w apelacji zarzutów naruszenia prawa materialnego, Sąd drugiej instancji odniósł się do decyzji ponownie ustalającej

od 1 października 2017 r. wysokość emerytury policyjnej, która została wydana na podstawie art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin. Domniemanie zgodności tego przepisu z Konstytucją RP do chwili obecnej nie zostało obalone, a zgodnie z art. 188 pkt 1 w związku z art. 174 Konstytucji RP może być ono obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Apelacyjny miał przy tym na uwadze, że przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie w sprawie, sygn. akt P 4/18, o stwierdzenie zgodności z Konstytucją RP m.in. przepisu art. 15c policyjnej ustawy emerytalnej oraz przepisów wprowadzających do niej od dnia 1 października 2017 r. regulacje dotyczące służby na rzecz totalitarnego państwa.

Ponowne ustalenie od 1 października 2017 r. emerytury policyjnej M. C. zostało dokonane niewątpliwie zgodnie z tymi przepisami. Nie narusza ono również powołanych w apelacji przepisów Konstytucji RP oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

To wszystko stanowi o konieczności uznania służby w okresie od 1 października 1983 r. do 15 listopada 1989 r. za służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin i w konsekwencji o przyjęciu wskaźnika wymiaru podstawy 0% za ten okres, co skutkowało uznaniem, że organ rentowy prawidłowo ponownie ustalił od 1 października 2017 r. wysokość emerytury na podstawie art. 15c ust. 1 i 2 ostatnio powołanej ustawy.

W ocenie Sądu odwoławczego, za trafny nie mógł być uznany przedstawiony w uzasadnieniu apelacji zarzut, że Sąd pierwszej instancji nie zauważył, iż świadczenie za sporny okres nie zostało ograniczone do zwykłego poziomu przysługującego innym obywatelom, lecz odebrane całkowicie za ten okres w konsekwencji przyjęcia wskaźnika 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby w tym okresie. Apelant podniósł przy tym, że zwykłym wskaźnikiem przysługującym wszystkim osobom, którym przyznano do świadczeń emerytalnych jest 1,3% za każdy rok pracy. Jak trafnie zauważył Sąd Okręgowy, sporna legislacja (art. 15c ustawy zaopatrzeniowej) nie narusza w jakikolwiek sposób powszechnej zasady równości oraz proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez byłych funkcjonariuszy organów

bezpieczeństwa PRL. Stosowanie „zerowej” stawki podstawy wymiaru emerytury odwołującego się za konkretny okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest przejawem dyskryminacji czy też represji. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że przepisy regulujące uprawnienia emerytalno-rentowe ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego przewidują wprawdzie uwzględnienie okresów uwięzienia z przyczyn politycznych jako okresów składkowych ubezpieczenia, ale z „zerową” stawką podstawy wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) wobec nieuzyskiwania dochodu podlegającego obowiązkowi wskutek poddawania ich bezprawnym represjom ze strony organów bezpieczeństwa PRL (por. uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., II UZP 2/11, OSNP 2011 nr 15-16, poz. 210). Utrwalone orzecznictwo Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego zawiera jednoznacznie negatywną ocenę organów bezpieczeństwa państwa totalitarnego jakim była Polska Ludowa. Należy podkreślić, że co do zasady Służba Bezpieczeństwa, której funkcjonariuszem był odwołujący się, zajmowała się łamaniem wolnościowych praw człowieka, praw wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniem prawa do życia, własności i bezpieczeństwa obywateli, podejmowaniem stanowczych, a niekiedy radykalnych działań mających na celu zwalczanie działań opozycji skierowanych na odzyskanie przez Polskę suwerenności i wolności. M. C. był więc funkcjonariuszem formacji tworzącej niezwykle opresyjny system totalitarny. Służbę w niej pełnił świadomie i wykazywał się w niej dużym zaangażowaniem, podnosił przy tym swoje kwalifikacje zawodowe, co było cenne z punktu widzenia ówczesnej władzy. Służba w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego nie może być tytułem do utrzymywania lub korzystania z przywilejów z tej służby.

Wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. regulacje dotyczące ustalania wysokości świadczeń byłych funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, wbrew odmiennemu zapatrywaniu wyrażonemu w apelacji, z założenia nie mają pełnić funkcji represyjnej i jej nie pełnią, nie ustanawiają również odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie totalitarnego państwa i nie zastępują takiej odpowiedzialności, a ich celem było jedynie odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów, z których byli funkcjonariusze korzystali przez wiele lat. Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia otrzymywanie przez byłych funkcjonariuszy

pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczeń emerytalnych w kwotach znacząco przewyższających średnią wysokość świadczeń wypłacanych w ramach powszechnego systemu emerytalnego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 24 lutego 2010 r., K 6/09 - OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 oraz z 11 stycznia 2012 r., K 36/09 - OTK-A 2012 nr 1, poz. 3).

Odnosząc się do zarzutów, że ustawa zaopatrzeniowa nie zawiera definicji państwa totalitarnego oraz, że w sprawie nie zostały ujawnione żadne dowody wskazujące na to, że M. C. uczestniczył w bezprawnych działaniach przed 1990 r., należy zauważyć, że przepisy dodane do ustawy zaopatrzeniowej jej nowelizacją dokonaną ustawą z 16 grudnia 2016 r., precyzując pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa przez stworzenie, odrębnego od katalogu zawartego w ustawie lustracyjnej, wykazu jednostek, w których tak określona służba była pełniona, nie bez przyczyny uznał, że w organach bezpieczeństwa PRL służbę pełnili funkcjonariusze, których znaczenie dla efektywnego funkcjonowania aparatu represji państwa totalitarnego było zróżnicowane z uwagi na realizowane zadania. Wśród ogółu funkcjonariuszy były więc stanowiska kluczowe, decyzyjne o zasadniczym znaczeniu dla sprawnego działania aparatu bezpieczeństwa, ale były też osoby zajmujące stanowiska pomocnicze, wspierające czy techniczne, których jednak znaczenie dla całokształtu działania organów bezpieczeństwa było nie mniej istotne. Należy jednak uznać, że brak wyłączenia spod w/w nowych regulacji ustawy zaopatrzeniowej tych funkcjonariuszy, których zadania nie były wiodące, ale pomocnicze lub techniczne, był zabiegiem celowym, gdyż wynikał z uzasadnionego przekonania, że komunistyczny ustrój totalitarny opierał się na sprawnym działaniu organów bezpieczeństwa państwa tworzących celowo skonstruowany i niezwykle rozbudowany organizm, w którego strukturze każdy element przyczyniał się do skutku polegającego na zwalczaniu niepodległościowej opozycji demokratycznej, łamaniu praw człowieka i obywatela, zwalczaniu związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności, pokoju i bezpieczeństwa obywateli. Działania organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 miały charakter systemowy, wobec czego dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny, skierowany przeciwko prawom człowieka i obywatela, służący

zwalczaniu dążeń niepodległościowych, niejednokrotnie prowadzący, na skutek całego łańcucha działań różnych osób, do czynów przestępczych, a nawet zbrodniczych. Zważywszy zatem na całokształt funkcjonowania aparatu bezpieczeństwa państwa i jego charakter oraz cele, brak jest uzasadnionych podstaw do ustalania indywidualnej odpowiedzialności konkretnych funkcjonariuszy (przez pryzmat współcześnie rozumianej odpowiedzialności karnej), co jest niewątpliwie także sprzeczne z intencją ustawodawcy. Z przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin jednoznacznie wynika, że sama przynależność służbowa do struktur organów bezpieczeństwa państwa, nie kwestionowana przez strony w sprawie niniejszej, i wykonywanie zadań, chociażby o charakterze wspierającym, pomocniczym, w ramach służby w tych organach została przez ustawodawcę zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że treść dokumentów zgromadzonych w aktach osobowych M. C. jednoznacznie wskazuje na to, że w pełni identyfikował się on ideologicznie z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał, z dużym zaangażowaniem wykonując zlecone mu zadania operacyjne, wykazywał przy tym własną inicjatywę, będąc zdyscyplinowanym i w pełni dyspozycyjnym. Jego pełna zaangażowania postawa stanowiła uzasadnienie wniosków o awanse służbowe, także awanse w zakresie wynagrodzenia powiększonego o dodatki specjalne. Zwierzchnicy oceniali go jako funkcjonariusza wykonującego obowiązki służbowe rzetelnie, z dużym zaangażowaniem, w pełni dyspozycyjnego, wartościowego, kreatywnego. Jego pełna akceptacji postawa wobec wiodącej roli PZPR nie budziła żadnych zastrzeżeń przełożonych.

Sąd Apelacyjny, w kontekście treści art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, 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 lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

Zatem obecne przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru, przy dalszym pozostawianiu odwołującego się w emerytalnym systemie służb mundurowych i stosowaniu wobec niego korzystnego mechanizmu przyjęcia za podstawę wymiaru emerytury najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym, nie stanowi, ani naruszenia zasady ochrony praw nabytych (z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego), ani też nie godzi w istotę zaopatrzenia emerytalnego.

Do ponownego ustalenia od 1 października 2017 r. wysokości emerytury policyjnej M. C. miał zastosowanie również przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z przyczyn wskazanych przez Sąd Okręgowy.

Powyższy wyrok skargą kasacyjną zaskarżył odwołujący się w całości.

Skarżący zarzucił zaskarżonemu wyrokowi:

I. Naruszenie przepisów prawa materialnego:

1. art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b, tiret 2, art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c, tiret 3, art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. e, tiret 7, art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c, tiret 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin poprzez nieuzasadnione zastosowanie, w stosunku do M. C. powodem czego było nieuprawnione uznanie służby M. C. jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu tego przepisu;

2. art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin poprzez nieuzasadnione uznanie, że zawiera on definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie;

3. art. 15c w zw. z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, poprzez jego

błędną wykładnię i przyjęcie, iż świadczenia, które przysługiwały M. C. powinny zostać obniżone z uwagi na fakt pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa;

4. art. 2 Konstytucji RP, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego Skarżącemu świadczenia emerytalnego, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego;

5. art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 4 protokołu 7 do konwencji, jak też art. 50 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej poprzez naruszenie zasady podwójnego karania za ten sam polegający na dwukrotnym zastosowaniu sankcji w postaci obniżenia świadczeń emerytalnych za ten sam okres służby;

6. art. 10 Konstytucji RP poprzez pominięcie zasady podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej z uwagi na wydanie decyzji będącej realizacją kary zapisanej w ustawie;

7. art. 30 Konstytucji RP oraz art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z uwagi na działanie niezgodne z zasadą ochrony godności człowieka;

8. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności przy nieuzasadnionym przywołaniu zasady sprawiedliwości społecznej oraz zastosowaniu w rzeczywistości represji ekonomicznych w stosunku do skarżącego;

9. art. 32 Konstytucji RP oraz art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z uwagi na nierówne traktowanie M. C. w stosunku do innych funkcjonariuszy i nieuzasadnioną dyskryminację w stosunku do nich;

10. art. 42 ust. 1 Konstytucji poprzez zastosowanie w ustawie emerytalnej odpowiedzialności zbiorowej i ukaranie M. C. za bliżej nieokreślone czyny, pomimo, iż nigdy nie popełnił on żadnego przestępstwa;

11. art. 42 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z uwagi na naruszenie zasady domniemania niewinności poprzez ustawowe uznanie M. C. jako osoby naruszającej prawo poprzez bliżej

niesprecyzowane pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa i poddanej karze w postaci obniżenia świadczeń emerytalnych;

12. art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z uwagi na arbitralne i całkowicie nieuzasadnione częściowe pozbawienie świadczeń za okres służby do 31 lipca 1990 r., a także obniżenie świadczeń emerytalnych skarżącego za okresy służby wypracowane od 1 sierpnia 1990 r., co stanowi nieuzasadnione naruszenie przysługującego M. C. prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego,

Wobec powyższego skarżący wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 3 listopada 2021 r., sygn. akt III AUa 463/22 w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd drugiej instancji;
2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest uzasadniona w stopniu uzasadniającym uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Stosownie do art. 398¹³ § 1 i 2 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej (jej podstaw) i jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia, jeżeli skarga nie zawiera zarzutu naruszenia przepisów postępowania (bądź jeżeli taki zarzut okaże się niezasadny).

Kluczowe dla rozpoznania niniejszej sprawy jest odwołanie się do tezy wyrażonej w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), zgodnie z którą kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723) 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. Z uchwały tej jasno wynika wniosek, że przyjęcie spełnienia przesłanki „służby na rzecz totalitarnego państwa” nie może być działaniem mechanicznym, opartym jedynie na analizie formalnej przynależności do jednostek wskazanych w ustawie zaopatrzeniowej lecz na podstawie indywidualnych działań funkcjonariusza.

W ocenie Sądu Najwyższego, w niniejszej sprawie Sąd drugiej instancji, w ślad za Sądem Okręgowym, dokonał oceny przebiegu służby skarżącego się, wskazał, w jakich jednostkach pełnił on służbę, jakie zadania wykonywał, jak była oceniana jego służba w kontekście mechanizmu opisanego w art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej. W tym zakresie można uznać, że Sąd drugiej instancji dokonał oceny indywidualnej służby pełnionej przez ubezpieczonego, a nie jedynie mechanicznie uznał, że służba pełniona przez odwołującego się we wskazanych jednostkach była „służbą na rzecz totalitarnego państwa”.

Zgodzić się jednak należy ze stroną skarżącą, że Sąd Apelacyjny, w kontekście zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, nie rozważył całości stanu faktycznego sprawy i materiału dowodowego zebranego w sprawie, a odnoszącego się do pełnienia służby przez odwołującego się. W związku z tym, zaskarżony wyrok został wydany co najmniej przedwcześnie, bez dokonania i rozważenia wszystkich relewantnych okoliczności faktycznych. Należy zauważyć, że Sąd drugiej instancji, mimo zarzutów sformułowanych w apelacji, wskazał w tym zakresie jedynie, że do ponownego ustalenia od 1 października 2017 r. wysokości emerytury policyjnej M. C. miał zastosowanie również przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z przyczyn wskazanych przez Sąd Okręgowy.

Sąd drugiej instancji w ogóle nie dokonał własnych rozważań w tym zakresie, nie wziął pod uwagę okresu pełnienia przez odwołującego się służby na rzecz jednostek Policji już po zmianach ustrojowych i obaleniu poprzedniego reżimu. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, że zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy z 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy „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 represywne. 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. Podzielić należy konkluzję, że 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” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67).

Zważyć należy, że z treści zaskarżonych decyzji wynika, że organ rentowy zastosował również mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, jednak Sąd drugiej instancji, a przed nim Sąd Okręgowy, nie dokonali jakichkolwiek rozważań dotyczących zasadności, czy wręcz konstytucyjności zastosowania tego przepisu, w szczególności w kontekście długotrwałej służby ubezpieczonego po 1990 r. i przebiegu tej służby. Sąd pierwszej instancji ograniczył się w tym zakresie do stwierdzenia, że okres służby po 1990 r. nie byłby wystarczający do samodzielnego nabycia uprawnień emerytalnych, w związku z tym art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej powinien mieć zastosowanie do odwołującego się. Brak jednak jakichkolwiek rozważań, co do konstytucjonalności zastosowania tego przepisu, zwłaszcza w odniesieniu do zasady proporcjonalności. Sąd Okręgowy nie porównał nawet okresu służby po okresie PRL, do tego, uznanego za służbę na rzecz „totalitarnego państwa”, jak również nie ocenił przebiegu tej służby. Sąd drugiej instancji w ogóle nie dokonał jakichkolwiek własnych rozważań w tym zakresie. W tym zatem zakresie ustalenia i rozważania Sądu drugiej instancji muszą ulec uzupełnieniu, zwłaszcza, że w zaskarżonej decyzji organ rentowy zastosował również art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zaś Sąd Apelacyjny powinien rozpoznać sprawę z uwzględnieniem treści zaskarżonej decyzji.

Nie ulega również wątpliwości, że długość i przebieg służby przed 31 lipca 1990 r. oraz po tej dacie powinny zostać również uwzględnione przy dokonywaniu

oceny w przedmiocie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, bowiem krótkotrwała służba, niepowiązana bezpośrednio i nieprowadząca do naruszania praw i wolności obywateli w okresie PRL, w porównaniu do długiego okresu służby po 1990 r., zwłaszcza takiej, której przebieg został szczególnie doceniony, nie powinna wpływać na wymiar uprawnień emerytalnych.

Wobec powyższego, Sąd drugiej instancji, rozpoznając sprawę ponownie przeanalizuje i oceni całość zebranego w sprawie materiału dowodowego, a nie jedynie wybrane, pojedyncze dowody, weźmie pod uwagę również przebieg służby odwołującego się po 1990 r., proporcje tej służby w stosunku do służby przed 31 lipca 1990 r. i dopiero wówczas, na podstawie takiej całościowej oceny stanu faktycznego sprawy, przesądzi, czy odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Ponadto, Sąd drugiej instancji rozważy zasadność zastosowania w stosunku do odwołującego się art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, w zwłaszcza w kontekście przebiegu jego służby już po zmianach ustrojowych i z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji, zgodnie z art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 386 k.p.c.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[ał]