



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 4 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Rączka

SSA Marek Szymanowski

w sprawie z odwołania H. J.  
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw  
Wewnętrznych i Administracji  
o wysokość emerytury policyjnej,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 4 czerwca 2024 r.,  
skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie  
z dnia 26 stycznia 2022 r., sygn. akt III AUa 298/21,

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

## **UZASADNIENIE**

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako organ emerytalny) decyzją z dnia 26 maja 2017 r. ponownie ustalił, poczynawszy od dnia 1 października 2017 r., wysokość emerytury policyjnej ubezpieczonej H. J. w ten sposób, że miesięczna wysokość tego świadczenia wyniosła kwotę 2.069,02 zł.

Sąd Okręgowy w Szczecinie wyrokiem z dnia 26 marca 2021 r. zmienił zaskarżoną przez ubezpieczoną decyzję i przyznał jej prawo do emerytury policyjnej w wysokości 3.297,78 zł brutto oraz zasądził od organu emerytalnego na rzecz ubezpieczonej kwotę 300 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczona, ur. 9 października 1963 r., od dnia 1 września 1982 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełniła służbę w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w S. (wcześniej Komenda Wojewódzka MO), pracując w Wydziale Paszportów jako referent. Od dnia 14 sierpnia 1986 r. w związku z upływem okresu służby przygotowawczej mianowano ją funkcjonariuszem stałym. Wydział Paszportowy zatrudniał od 60 do 80 osób, a ubezpieczona pracowała w kartotece, wykonując czynności typowo administracyjne. Nie wykonywała zadań, które miałyby na celu naruszenie praw obywatelskich, czy wolności. Nie brała udziału w czynnościach operacyjnych przeciwko obywatelom. Na początku zajmowała się sprawdzaniem prawidłowości wystawianych dokumentów paszportowych, tj. porównywała dane gotowego paszportu z wnioskiem osoby ubiegającej się o paszport. Nie miała wpływu na to, czy dana osoba otrzyma paszport. W oparciu o wnioski, które wpływały do Wydziału Paszportowego zakładała akta paszportowe, tworzyła bazę osób składających wnioski paszportowe. Zdarzało się, że wpisywała również adnotacje na kartach osób, które wyjechały za granicę i nie wróciły (tzw. rejestr „uciekierów”). Ubezpieczona większość czasu spędzała w kartotece. W spornym okresie brała udział w kursie paszportowym w B., który dotyczył wyłącznie czynności paszportowych. Kurs podoficerski z 1985 r. dotyczył zagadnień z zakresu prawa, były też zajęcia na strzelnicy. Jego odbycie nie było warunkiem dalszego zatrudnienia, ale odmowa udziału w kursie mogłaby skutkować trudnościami z awansem. W trakcie służby ubezpieczona urodziła dwoje dzieci i korzystała z urlopu wychowawczego od dnia 18 września 1983 r. do dnia 31 sierpnia 1984 r. oraz od dnia 29 marca 1988 r. do dnia 1 czerwca 1990 r. Po urodzeniu

pierwszego dziecka jej mąż został powołany do wojska i z uwagi na trudną sytuację finansową musiała wrócić do pracy. Początkowo ubezpieczona mieszkała z rodziną w 16-metrowym mieszkaniu, ale w 1988 r. otrzymała mieszkanie służbowe. Z uwagi na wysoką absencję w pracy z tytułu opieki nad dzieckiem otrzymała negatywną opinię od kierownika, wnioskowano nawet o jej zwolnienie. W opinii służbowej z dnia 2 listopada 1984 r. podano, że jest funkcjonariuszem mało wydajnym, nieprzejawiającym zaangażowania w wykonywanie zadań służbowych, czy inicjatyw, niechętnie wykonującym dodatkowe czynności zlecone przez kierownika sekcji, a w rezultacie nie nadaje się do służby w MO i wnosi się o jej zwolnienie.

Zatrudniając się w Wydziale Paszportowym ubezpieczona kierowała się tym, że była to praca biurowa. Poza tym jej matka pracowała w Wydziale Finansowym w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych. Ubezpieczona nie należała do PZPR ani do stronnictw politycznych. Z uwagi na przejęcie w 1990 r. zadań dotychczasowego Wydziału Paszportów przez Urząd Wojewódzki w S., w lutym 1991 r. złożyła wniosek o przeniesienie jej do Wydziału Łączności Komendy Wojewódzkiej Policji w S.. Po pozytywnym zweryfikowaniu rozpoczęła służbę w Policji. Ze służby stałej została zwolniona z dniem 15 września 2011 r. W dniu 25 listopada 2001 r. ubezpieczona uzyskała poświadczenie bezpieczeństwa.

W trakcie służby po dniu 31 lipca 1990 r. ubezpieczona nie otrzymywała kar dyscyplinarnych ani uwag służbowych. Opinie służbowe i oceny okresowe jej dotyczące były zawsze pozytywne. We wnioskach personalnych wydawanych po 1990 r. wskazywano, że jest funkcjonariuszem zdyscyplinowanym, zaangażowanym i sumiennym, wyznaczone zadania służbowe realizuje w sposób prawidłowy i terminowo, wykazuje właściwy stopień zaangażowania i inicjatywy podczas pełnienia służby, posiada umiejętność właściwej oceny sytuacji i samodzielnego podejmowania trafnych decyzji. W trakcie pełnienia służby ubezpieczona w uzyskała następujące stopnie: kapral MO (1985 r.), starszy kapral MO (1986 r.), plutonowy (1987 r.), sierżant policji (1990 r.), starszy sierżant policji (1990 r.), sierżant sztabowy (1999 r.).

Decyzją z dnia 1 października 2011 r. organ emerytalny ustalił ubezpieczonej prawo do emerytury policyjnej od dnia 15 września 2011 r., której wysokość po waloryzacji od dnia 1 marca 2017 r. wyniosła kwotę 2.708,98 zł. W informacji o

przebiegu służby z dnia 21 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej (dalej IPN) wskazał, że w okresie od dnia 1 września 1982 r. do dnia 31 lipca 1990 r. ubezpieczona pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, korzystając jednocześnie z urlopu wychowawczego w okresach od dnia 18 września 1983 r. do dnia 31 sierpnia 1984 r. oraz od dnia 29 marca 1988 r. do dnia 1 czerwca 1990 r. W piśmie z dnia 19 listopada 2018 r. IPN dodatkowo wyjaśnił, że w zasobie archiwalnym nie odnaleziono dokumentów wskazujących na czynną współpracę ubezpieczonej bez wiedzy i zgody przełożonych, z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności.

Przy takich ustaleniach faktycznych Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione, bowiem organ emerytalny niewłaściwie zastosował art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. Odwołując się do wyjaśnień zawartych w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), co do kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, Sąd Okręgowy podniósł, że w zgromadzonym materiale dowodowym brak jest dowodów, aby ubezpieczona w spornym okresie naruszała prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę, którą to działalność *de facto* zakłada ustawa zaopatrzeniowa w stosunku do każdego pełniącego służbę w jednostkach (formacjach) wskazanych w art. 13b tej ustawy. W szczególności nie można uznać, by pełniona przez nią w spornym okresie służba wykazywała się takimi cechami, które pozwalają na obniżenie jej emerytury na mocy art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Nie ma bowiem żadnego dowodu wskazującego na to, że ubezpieczona zwalczała opozycję demokratyczną, związki zawodowe, stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe, łamała prawo do wolności słowa i zgromadzeń, gwałciła prawo do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli (a tak się definiuje działalność na rzecz totalitarnego państwa).

Ubezpieczona była bezpartyjna, w aktach IPN brak wzmianki o jej przynależności do PZPR. Z opinii służbowej z dnia 2 listopada 1984 r. wynikało, że nie była „wybitnym” funkcjonariuszem, przełożeni uważali ją za funkcjonariusza mało wydajnego, nieprzejawiającego zaangażowania w wykonywanie zadań służbowych,

niechętnego dodatkowym czynnościom, uznając wręcz, że nie nadaje się do służby w MO i wnosili o jej zwolnienie. Zatem nie można przyjąć, aby aktywnie działała na rzecz państwa totalitarnego. Tym bardziej nie można akceptować jej odpowiedzialności opartej na winie zbiorowej. Nie bez znaczenia jest również, że w trakcie służby przypadającej w spornym okresie trwającym 7 lat i 11 miesięcy, ubezpieczona korzystała z urlopów macierzyńskich oraz wychowawczych. Przebywała też w spornym okresie wielokrotnie na zwolnieniach lekarskich z tytułu opieki nad chorymi dziećmi. To zaś oznacza, że rzeczywisty okres pełnienia przez nią służby w Wydziale Paszportowym był znacznie krótszy. Ponadto, w ocenie Sądu Okręgowego, praca ubezpieczonej nie wiązała się z bezpośrednim ukierunkowaniem na realizowanie typowych dla państwa totalitarnego zadań, gdyż w kartotece Wydziału Paszportowym wykonywała czynności typowo administracyjne, związane z obiegiem dokumentów. Zdarzało się, co prawda, że dokonywała tzw. rejestracji uciekinierów, jednak większość czasu spędzała w kartotece. Nie była przy tym osobą decyzyjną, nie miała wpływu na to czy dana osoba otrzyma paszport.

Biorąc pod uwagę wytyczne powołanej uchwały dotyczące sposobu rozumienia określenia „służba na rzecz totalitarnego państwa” Sąd Okręgowy uwypuklił, że sporny okres służby ubezpieczonej w Wydziale Paszportowym przypadał na służbę w rozumieniu *sensu largo* i choćby z tej przyczyny należało wyjściowo traktować go łagodniej niż służbę pełnioną wiele lat wcześniej (w latach 1944-1956), z uwagi na mniejszą radykalność systemu totalitarnego w ostatnich latach jego trwania. Im bliżej bowiem lat 90-tych, tym więcej w kraju pojawiało się zasad demokratycznych. Ubezpieczona pełniła służbę w latach 80-tych, przy czym nie była to służba w organach bezpośrednio naruszających zasady państwa demokratycznego, ponieważ nikogo nie śledziła, nie pozyskiwała tajnych współpracowników, nie prowadziła dochodzeń, śledztw politycznych, nie pracowała w kontrwywiadzie, etc. Wprawdzie jej praca była pracą na rzecz państwa, które nie było demokratyczne, jednak rozkładała się na obszary, które są istotne w każdym jego modelu. Nie można automatycznie zrównywać statusu osób, które stały na czele kierownictwa organów państwa totalitarnego, szykanujących, nękających obywateli, do statusu osób, których praca sprowadzała się do czynności zwyczajowo wykonywanych w każdym państwie, np. administracyjna obsługa wniosków

paszportowych. Nie bez znaczenia był także przebieg służby ubezpieczonej po dniu 31 lipca 1990 r., kiedy po pozytywnym przejściu weryfikacji pełniła przykładowie służbę w Policji dla demokratycznej Polski przez ponad 20 lat, trzykrotnie awansując. Wszystkie wydane wówczas opinie - w przeciwieństwie do opinii wydanych w spornym okresie - są pozytywne. W konsekwencji, zdaniem Sądu Okręgowego, służba ubezpieczonej w spornym okresie nie spełnia warunków uznania jej za służbę na rzecz państwa totalitarnego, a zastosowanie wobec niej art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie znajduje społecznego uzasadnienia.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie, po rozpoznaniu apelacji organu emerytalnego, wyrokiem z dnia 26 stycznia 2022 r. zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie oraz zasądził od ubezpieczonej na rzecz organu emerytalnego kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za pierwszą instancję (pkt 1) i kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za drugą instancję (pkt 2).

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko organu emerytalnego przedstawione w apelacji, że przepisy ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270, dalej jako nowelizacja z 2016 r.) są częścią obowiązującego porządku prawnego, a więc są dla organu emerytalnego wiążące. Niemniej jednak sąd ubezpieczeń społecznych ma obowiązek dokonywać nie tylko własnych ustaleń faktycznych, w których w istocie nie jest związany informacją z IPN, ale też wykładni prawa, w tym subsumpcji sytuacji ubezpieczonej do wiążących w niniejszym postępowaniu norm prawnych. Brak ograniczeń dowodowych w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych daje sądowi w tej kwestii swobodę, ale jednocześnie nakłada nań obowiązek dążenia do ustalenia prawdy możliwymi środkami. Sąd Apelacyjny podniósł, że kwestia zgodności art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygnaturą P 4/18, który mimo upływu już

ponad czterech lat nie wydał wyroku, co doprowadziło do uniemożliwienia rozstrzygnięcia odwołań od decyzji organu emerytalnego wydanych w 2017 r.

Niniejsze postępowanie toczy się jednak na wyraźne żądanie ubezpieczonej, która domagała się uchylenia postanowienia o zawieszeniu postępowania i wydania rozstrzygnięcia w sprawie, podnosząc w odwołaniu szereg zarzutów naruszenia Konstytucji RP. Mając świadomość, że tożsame zarzuty zostały poddane pod osąd Trybunału Konstytucyjnego, ubezpieczona winna mieć na względzie, że bezpośredniość stosowania Konstytucji RP przez sądy powszechne nie oznacza przyznania im kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i powinien stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. W związku z powyższym, dopóki przepisy art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej funkcjonują w obrocie prawnym, to jako powszechnie obowiązujące winny być stosowane.

Sąd Apelacyjny za zasadny uznał apelacyjny zarzut naruszenia art. 233 § 1 w związku z art. 252 k.p.c. sprowadzający się do przyjęcia przez Sąd pierwszej instancji, że ubezpieczona nie pełniła służby na rzecz państwa totalitarnego, gdyż nie podejmowała działań bezpośrednio wymierzonych w prawa i wolności obywateli, działań śledczych, wywiadowczych, kontrwywiadowczych itp., a więc zastosowanie do niej art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie znajduje społecznego uzasadnienia. O stosowaniu ustawy nie może bowiem decydować jej „społeczne uzasadnienie”, gdyż jest ono narzucone z góry, wynika wprost z jej wejścia w życie i dopóki konkretne przepisy nie zostaną derogowane należy je stosować. Ponadto najistotniejszym ustaleniem w sprawie jakie poczynić powinien Sąd pierwszej instancji było to, czy w przypadku ubezpieczonej wystąpiła przesłanka pełnienia „służby na rzecz totalitarnego państwa” - w zakresie w jakim jej znaczenie określa nowelizacja z 2016 r. Wprowadzony nowelizacją z 2016 r. do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b wymienia wprost biuro paszportowe jako jedną z instytucji, w której służba

nosi cechy służby na rzecz totalitarnego państwa. Przesłuchanie ubezpieczonej w charakterze strony w postępowaniu apelacyjnym przekonuje, że Sąd Okręgowy naruszył zasadę swobodnej oceny dowodów. O ile bowiem Sąd ten uznał zeznania ubezpieczonej za w pełni wiarygodne i co do wielu ustaleń jako jedyny dowód (choćby co do jej sytuacji socjalnej, potrzeb finansowych, przyczyn negatywnej opinii i dążenia do jej zwolnienia itp.), to Sąd Apelacyjny nie dał wiary zeznaniom ubezpieczonej w zakresie w jakim relacjonowała ona kwestie szczególnie ważne dla końcowych ustaleń zaskarżonego wyroku - tj. zakresu jej obowiązków i rzeczywiście wykonywanych zadań, a także ich znaczenia dla funkcjonowania systemu represji komunistycznych w Polsce lat osiemdziesiątych, jak też jej twierdzeniom o tym, że chciała wykonywać spokojną pracę biurową, a ze względu na zatrudnienie rodziców w KWMO spodziewała się takiej pracy w Wydziale Paszportowym i to był główny powód wstąpienia jej do służby. Nie można bowiem pomijać kontekstu historycznego podejmowania tak istotnych w życiu ubezpieczonej decyzji, zwłaszcza że z racji powiązań rodzinnych, musiała się orientować o tło wydarzeń, które wokół niej miały miejsce. Ubezpieczona złożyła wniosek o przyjęcie do MO w lipcu 1982 r. zaraz po ukończeniu liceum i zdaniu matury. W sierpniu uzyskała orzeczenie lekarskie o zdolności do służby w MO, zaś we wrześniu rozpoczęła służbę.

W tym czasie trwał stan wojenny stanowiący kumulację terroru wymierzonego w wolne społeczeństwo, któremu odebrano nadzieję na pokojowe przemiany rozpoczęte porozumieniami sierpniowymi z 1980 r. W związku z tym tylko w S., rodzinnym mieście ubezpieczonej, w dniach 3 i 4 maja 1982 r. odbywały się manifestacje uliczne, zakończone kilkugodzinną bitwą z ZOMO, w wyniku której zatrzymano ponad 400 osób, z czego ponad 200 ukarano mandatami Kolegium ds. Wykroczeń, a kilka osób internowano w W.. W dniu 10 sierpnia 1982 r. odbył się pogrzeb D. i A. J. (synowej i syna [...] przywódcy NSZZ „S.”), a po ceremonii pogrzebowej doszło do nieudanej próby odbicia (wówczas internowanego) M. J. oraz zamieszek i walk z siłami porządkowymi. W dniu 30 sierpnia 1982 r. odbyła się demonstracja uliczna w drugą rocznicę podpisania porozumień sierpniowych, zakończona starciami z ZOMO i wojskiem, zatrzymano 211 osób, z których 20 stanęło przed sądem, a 58 przed Kolegium ds. Wykroczeń. Krótco po rozpoczęciu

przez ubezpieczoną służby, w dniu 8 października 1982 r., zdelegalizowano oficjalnie NSZZ „S.”.

Przynajmniej części tych drastycznych i głośnych zderzeń obywateli z MO ubezpieczona musiała być świadoma, decydując się na rozpoczęcie służby w Wydziale Paszportowym, ale nic nie wskazuje na to, aby zraziło ją to do kontynuowania tradycji rodzinnych podkreślanych jako motyw starań o przyjęcie do KWMO w S.. Zapewne istotna była w tym kontekście jej sytuacja rodzinna (w grudniu 1982 r. wyszła za mąż, a w kwietniu 1983 r. urodziła pierwsze dziecko), jednak niewątpliwie służba ubezpieczonej w Wydziale Paszportowym nie była jedyną możliwą formą zatrudnienia się w pracy biurowej, do której mogła zostać skierowana po liceum, tym bardziej że - jak sama podkreślała - nie było łatwo spełnić warunki stawiane przyszłym funkcjonariuszom MO. Swoją służbę ubezpieczona zaczynała na etacie referenta t.o. w sekcji I B Wydziału „T” SB KWMO. Jak wynika z dodatkowych informacji przekazanych przez IPN w piśmie z dnia 19 stycznia 2022 r. ubezpieczona wykonywała zadania Wydziału Paszportów, ale ponieważ w tym wydziale nie było wolnych etatów, została umieszczona na wolnym etacie Wydziału „T” referenta techniki operacyjnej sekcji Ib Wydz. „T” SB. W listopadzie 1982 r. została przeniesiona na przewidziane z góry stanowisko referenta Wydziału Paszportów SB KWMO. Wbrew jednak jej deklaracjom, zakładaniem akt i wykonywaniem pieczętek w dokumentach zajmowała się dopiero od maja 1986 r. Wcześniej sprawdzała karty E-15, od września 1985 r. do kwietnia 1986 r. zajmowała się głównie rejestracją uciekinierów, od sierpnia 1986 r. w ramach pracy w kartotece zajmowała się wyjazdami służbowymi i „Z”. W latach 1984-1986 ubezpieczona pracowała na stanowisku kontroli prawidłowości wystawiania dokumentów paszportowych i obsługi monitora podsystemu „S.”. Wykonywała też zadania służbowe związane ze sprawdzeniami w kartotece osób ubiegających się za pośrednictwem biur turystycznych na wyjazdy zbiorowe do państw kapitalistycznych. Rejestr uciekinierów był zbiorem danych osób, które „nielegalnie przekroczyły granicę PRL” oraz osób, które nie powróciły do kraju w terminie wyznaczonym w paszporcie. Rejestry uciekinierów były prowadzone w Wydziałach Paszportów WUSW (DUSW, RUSW). Numer liczby porządkowej w rejestrze był jednocześnie numerem rejestru uciekinierów, poprzedzony literami „ZU” i był nanoszony na akta

paszportowe oraz na dotyczącą osoby „uciekiniera” kartę ewidencyjną akt paszportowych w kartotece paszportowej. Litera „Z” stanowiła zapytanie skierowane przez jednostkę SB (jednostkę operacyjną bądź szczebel dowódczy) do jednostki pionu „C” w celu uzyskania informacji o danej osobie. „Z” składano na kartach wzoru E-15 bądź w przypadkach nagłych (konieczność natychmiastowego aresztowania, założenie zasadzki lub punktu zakrytego, przeszukanie, przeprowadzenie rozmowy operacyjnej) szyfrogramem.

Dokonanie sprawdzeń, tj. złożenie odpowiednich zapytań i uzyskanie na nie odpowiedzi było warunkiem wszczęcia i zarejestrowania spraw operacyjnych, założenia teczki kandydata na tajnego współpracownika i zarejestrowania KTW, założenia zakrytych punktów obserwacji (ZPO), specjalnych punktów zakrytych (SPZ), zasadzek etc., (obowiązkowe było przedłożenie zwróconej przez pion „C” karty E-15 wraz z raportem o założeniu sprawy operacyjnej, teczki KTW etc., a także przedłożenie karty E-15, ewentualnie odpowiedzi na szyfrogram przy rejestracji spraw operacyjnych, KTW, ZPO etc.). Zapytania rutynowo składano w odniesieniu do osób należących do rodziny osoby sprawdzanej, osób zamieszkałych w planowanych ZPO, LK, osobach wymienianych w doniesieniach i innych dokumentach operacyjnych włączanych do akt sprawy. Zgodnie z postanowieniami zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych nr [...] z dnia 2 sierpnia 1972 r. w sprawie rejestracji przez jednostki SB osób i spraw oraz sprawdzania i udzielania informacji oraz instrukcji w sprawie zakresu i trybu rejestracji przez jednostki SB osób i spraw oraz sprawdzania i udzielania informacji (rozdział X, § 36-41), do dokonywania sprawdzeń w Biurze „C” MSW i jednostkach pionu „C” uprawnione były w MSW: Departamenty I, II, III, IV, Departament Kadr, Departament Techniki, Biuro Śledcze, Biuro „B”, Biuro „C”, Biuro „W”, Biuro Ochrony Rządu, Biuro Paszportów i Dowodów Osobistych, Gabinet Ministra (następnie również powołane później Departamenty V, VI, Biuro Studiów, Zarząd Ochrony Funkcjonariuszy), ponadto odpowiednie jednostki w KWMO (od 1983 r. WUSW/SUSW), KPMO, Referaty ds. Bezpieczeństwa KPMO, jednostki Zwiadu WOP, oddziały WSW JW MSW, jednostki Szefostwa WSW MON oraz Zarząd II Sztabu Generalnego LWP. W SB obligatoryjne było sprawdzenie „przed przeprowadzeniem jakiegokolwiek czynności operacyjnej w stosunku do interesującej ją [tj. jednostkę operacyjną] osoby”.

Sąd Apelacyjny przywołując znaczenie pracy w kartotece Wydziału Paszportowego dla organów bezpieczeństwa państwa stwierdził, że SB wykazywało szczególne zainteresowanie osobami zamieszkującymi w pobliżu garnizonów armii radzieckiej i wyjeżdżającymi czasowo na zachód. Po uzyskaniu informacji z Wydziału Paszportów KWMO (a od 1983 r. WUSW), po złożeniu przez takie osoby wniosku na wyjazd za granicę, sprawdzano je pod kątem powiązań z osobami wojskowymi i cywilnymi zatrudnionymi w obiektach wojskowych. Z osobami, które uzyskały zgodę na wyjazd, każdorazowo przeprowadzano rozmowę operacyjną, w trakcie której starano się je wyczerpać na działania podejmowane przez przedstawicieli obcego wywiadu. W związku z tym, zdaniem Sądu Apelacyjnego, nieuzasadnione było przyjęcie przez Sąd Okręgowy, że zeznania ubezpieczonej są w pełni wiarygodne, jak też powoływanie się na nie w ustaleniach faktycznych co do niewykonywania przez nią czynności wskazujących na służbę na rzecz totalitarnego państwa. Wypełniane przez ubezpieczoną dokumenty czy analizowane kartoteki nie sprowadzały się do tradycyjnej pracy związanej z rejestracją paszportów, ale polegały na przygotowywaniu dokumentów niezbędnych dla pracy operacyjnej SB i przez to podtrzymywania represyjnego systemu władzy. Brak bezpośredniego świadomego zaangażowania w werbowanie współpracowników SB czy „rozpracowywanie” opozycji bynajmniej nie umniejsza znaczenia operacyjnego pracy opartej na pozyskiwaniu czy udzielaniu informacji dla takich celów, a taką pracę ubezpieczona wykonywała w kwestionowanym przez organ emerytalny okresie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie można również uznać za wiarygodne twierdzeń ubezpieczonej co do powodów wydania negatywnej opinii okresowej za pierwszy okres jej pracy. Zamiast sugestii co do wysokiej absencji w pracy, opinia ta wskazuje, że ubezpieczona bardziej dbała o to, by nie narażać własnego zdrowia (na realne bądź domniemane promieniowanie monitora) niż o zachowanie tajemnicy służbowej, bądź by nie wykonywać zbyt wielu obowiązków. Ani w tej opinii, ani w zachowanych notatkach przełożonych nie wspomina się o jej nieobecnościach czy chorobach dziecka. Co jednak szczególnie istotne, a co pominął w dokonanych ustaleniach Sąd Okręgowy, tylko jedna z trzech opinii za sporny okres służby w PRL jest dla ubezpieczonej negatywna. Już opinia za okres służby od dnia 1 listopada 1984 r. do dnia 30 sierpnia 1986 r. wskazuje, że ubezpieczona powierzone jej

zadania realizowała bez zastrzeżeń, w pracy zawodowej przestrzegała tajemnicy służbowej, „strona etyczno-moralna bez zastrzeżeń” i dlatego w pełni zasługiwała na mianowanie na funkcjonariusza stałego. Z kolei szczegółowa opinia zawarta we wniosku o nadanie stopnia kaprała MO zawiera informacje, że ubezpieczona wykonywała zadania służbowe na „różnych odcinkach pracy”, a ostatnio zajmowała się rejestracją „ZU”, była pracownicą samodzielną, zdyscyplinowaną, a powierzone jej obowiązki wykonywała sumiennie, w poczuciu pełnej odpowiedzialności, bez zastrzeżeń przestrzegała tajemnicy państwowej i służbowej, więc w pełni zasługiwała na mianowanie kapralem MO. Oznacza to, że ubezpieczona nie tylko po 1990 r. wykazywała się w służbie zaangażowaniem i wzorową postawą pozwalającą na kolejne awanse. Była zaangażowana w służbę przed, jak i po upadku PRL, co ma istotne znaczenie dla rozpoznawanej sprawy, bowiem nie można podzielić przekonania Sądu Okręgowego o wiarygodności zeznań ubezpieczonej jako dowodu podważającego domniemanie jej służby na rzecz totalitarnego państwa. Według Sądu Apelacyjnego w wielu miejscach zeznania ubezpieczonej pozostają w sprzeczności z dokumentacją przedstawioną przez IPN, a jej interpretacja wydarzeń - bezkrytycznie przyjęta przez Sąd Okręgowy - pozostaje w sprzeczności z rzeczywistością wykonywanymi zadaniami służbowymi, równie istotnymi dla utrzymywania ustroju komunistycznego jak inne działania organów bezpieczeństwa. W związku z tym rację ma organ emerytalny, że ubezpieczona nie wykazała, aby informacja IPN o przebiegu jej służby była nieprawdziwa. Brak też w materiale sprawy innych dowodów potwierdzających powyższą tezę, od której Sąd Okręgowy uzależniał możliwość zmiany zaskarżonej decyzji o obniżeniu emerytury.

W związku z tym Sąd Apelacyjny uznał za zasadny zarzut organu emerytalnego wskazujący na nieprawidłowe poczynienie przez Sąd pierwszej instancji założenia, że z powodu braku okoliczności czy dowodów potwierdzających zaangażowanie ubezpieczonej w służbę na rzecz totalitarnego państwa, zaskarżona decyzja jest nieuprawniona. Prawidłowo organ emerytalny zwrócił uwagę na jasne stanowisko IPN z dnia 3 grudnia 2020 r. i podkreślił, że braki w materiałach archiwalnych wynikają z masowego niszczenia dokumentów organów bezpieczeństwa państwa przed ich przejęciem przez IPN. Należy zgodzić się ze stanowiskiem IPN, że „działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter

systemowy. Czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych. Z tych też powodów ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny. W sytuacji, gdy jak powszechnie wiadomo dokumenty organów bezpieczeństwa państwa w szczególności na początku lat 1989-1990 były niszczone na masową skalę oraz nie wszystkie przestępcze działania znalazły odzwierciedlenie w dokumentach organów, ustalanie indywidualnych przewinień funkcjonariuszy na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum IPN jest niemożliwe i niecelowe”. W opozycji do wymowy powołanej przez Sąd Okręgowy uchwały Sądu Najwyższego III UZP 1/20 sama postawa funkcjonariusza służb mundurowych PRL nie może być jedynym wyznacznikiem uznania, że nie wypełnia ustawowego kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” w sytuacji (niezwykle często spotykanej), gdy nie ma możliwości zweryfikowania jego własnych twierdzeń na ten temat. Wówczas nie można zakładać, że udowodnił on niezasadność pomniejszenia jego świadczeń zgodnie z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, gdyż poza własnym stanowiskiem nie przedstawił dowodów obalających ustawowe domniemanie, według którego sam fakt zatrudnienia/pełnienia służby w formacjach wymienionych w ustawie nowelizującej jest przesłanką wystarczającą dla ograniczenia świadczenia.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na regulacje umożliwiające byłym funkcjonariuszom służb mundurowych dalsze uzyskiwanie świadczeń na tym samym poziomie, gdy z dokumentów zgromadzonych w archiwach IPN wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 13a ust. 3 pkt 3 ustawy zaopatrzeniowej). Sama bowiem deklarowana bierność co do założeń antydemokratycznych służb, w których funkcjonariusze pełnili służbę i wynikające tylko z deklaracji zainteresowanych wykonywanie jedynie działań nieszkodliwych dla innych osób, a zwłaszcza nie uderzających w opozycję demokratyczną, Kościół katolicki, prawa i wolności człowieka i obywatela to za mało aby uznać, że dany funkcjonariusz nie współtworzył systemu represji komunistycznego państwa. Prawdą jest, że każde państwo demokratyczne tworzy

system ochrony własnych granic i kontroli obywateli, do którego posługuje się służbami bądź instytucjami wydającymi paszporty. Jednak istotna jest różnica między państwem komunistycznym i państwem demokratycznym powodująca zupełne odwrócenie celów, dla których tak samo ujmowane zadania mają służyć. Ponadto funkcjonariusze służb mundurowych PRL już w czasie służby uzyskiwali dobra powszechnie niedostępne znacznie szybciej tylko z tytułu pełnienia służby w konkretnych jednostkach. Ubezpieczona uzyskała mieszkanie po 6 latach służby w okresie, gdy rodziny z dwójką i większą liczbą dzieci oczekiwały na mieszkania po kilkanaście lat. Po przejściu na emeryturę pobierała uposażenie istotnie wyższe od przeciętnej emerytury, zaś jej stan zdrowia i regulacje związane z systemem emerytalnym służb mundurowych pozwalały jej równolegle pracować i uzyskiwać dodatkowe dochody. Sąd Apelacyjny przywołał argumentację podnoszoną w związku z pierwszą regulacją ograniczającą uposażenia funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL - zwłaszcza zaprezentowaną wówczas przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (Dz.U. z 2010 r. Nr 36, poz. 204) i Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzji nr 15189/10 z dnia 14 maja 2013 r. (LEX nr 1324219) - odnoszącą się do kwestii zasady równości i ochrony praw nabytych. Niewątpliwie czerpanie z tytułu służby w organach tworzących i utrzymujących system państwa wymierzony w podstawowe prawa współobywateli nie może być uznane za zasadne. Nawet prawidłowo rozważane przez Sąd Okręgowy okoliczności związane z dalszą służbą w Policji na rzecz państwa już demokratycznego nie przekonują, że ubezpieczona powinna obecnie korzystać nie tylko ze środków wypracowanych przez lata służby w III RP, ale i za czas wypełniania swoich obowiązków na rzecz państwa komunistycznego. Co istotne, ubezpieczona nie jest pozbawiana swojego uposażenia, bowiem jest ono jedynie ograniczane do poziomu przeciętnej emerytury, tj. poziomu uposażenia osób, które żyjąc w tych samych warunkach nie wspierały funkcjonowania państwa komunistycznego.

Ubezpieczona zaskarżyła w całości wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną, domagając się jego uchylenia i zmiany w całości przez oddalenie apelacji i zasądzenia na jej rzecz od organu emerytalnego kosztów postępowania przed Sądem drugiej instancji, ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i

przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania kasacyjnego.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego: 1) art. 8 ust. 1 i 2 w związku z art. 91 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, przez błędną wykładnię i przyjęcie, że sąd powszechny nie jest uprawniony do oceny zgodności z Konstytucją RP ustaw i jest obowiązany stosować przepisy ustawy zaopatrzeniowej, gdy w świetle prawidłowej wykładni tych przepisów sąd powszechny w procesie stosowania prawa, mając na względzie katalog źródeł prawa z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, każdorazowo dokonuje oceny zgodności przepisów ustawy z Konstytucją RP oraz prawem międzynarodowym, co w niniejszej sprawie przejawia się w ustaleniu wysokości emerytury policyjnej z pominięciem art. 15c ust. 1-3 i art. 22a ust. 1-3 tej ustawy zaopatrzeniowej; 2) art. 177 Konstytucji RP, przez niewłaściwe zastosowanie, sprowadzające się do błędnego uznania, iż przepisy ustawy zaopatrzeniowej nie naruszają Konstytucji RP; 3) art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, przez błędną wykładnię, że domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją RP może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, w przypadku gdy sąd powszechny w ramach rozporoszonej oceny konstytucyjności ustaw oraz własnej oceny prawnej każdorazowo ocenia zgodność przepisu ustawy z Konstytucją RP w konkretnym przypadku, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej; 4) art. 15c ust. i art. 22a ust. 1-3 oraz art. 13b ust. 1 pkt 5b tiret trzecie i siódme ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię, że służba w Wydziale Paszportów WUSW stanowi sama w sobie przesłankę uznania „służby na rzecz totalitarnego państwa” bez konieczności stwierdzenia indywidualnych i konkretnych zachowań funkcjonariusza godzących w podstawowe prawa i wolności człowieka (wbrew uchwale III UZP 1/20, Sąd Apelacyjny nie wyjaśnił dlaczego odstąpił od zasady indywidualizacji winy skarżącej); 5) art. 2 Konstytucji RP, przez jego niezastosowanie, polegające na naruszeniu zasad demokratycznego państwa prawa: a) ochrony praw nabytych - przez odebranie skarżącej praw słusznie nabytych za okres służby przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rażące ograniczenie wysokości świadczenia za okres służby po tym dniu, mimo że uzyskała ona swoje uprawnienia emerytalne i rentowe już po dniu 31 lipca 1990 r., przechodząc na

emeryturę policyjną dopiero w dniu 15 września 2011 r., b) sprawiedliwości społecznej - przez obniżenie uposażenia emerytalnego do wysokości przeciętnej emerytury wypłaconej przez ZUS, mimo że skarżąca nabyła uprawnienia po dniu 31 lipca 1990 r. w związku z odejściem na emeryturę w dniu 15 września 2011 r., przy czym do dnia 1 października 2017 r. wypłacano jej uposażenie emerytalne w pełnej wysokości, c) zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez niego praw – przez stosowanie przez państwo: - odpowiedzialności zbiorowej wobec wszystkich przynależących do formacji opisanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a więc blisko po ponad 27 latach od transformacji ustrojowej, - sankcji względem indywidualnie oznaczonej grupy osób w oparciu o przesłankę służby w spornym okresie w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w S., w Wydziale Paszportów jako referent, która nie była penalizowana w drodze ustawy w okresie odbywania służby - ustawodawca nie rozpatrzył służby skarżącej w sposób indywidualny, d) zasady nieretroakcji prawa - przez stosowanie sankcji nieznanych ustawie karnej, w postaci obniżania świadczeń emerytalnych za przynależność w spornym okresie do Wydziału Paszportów WUSW, która sama w sobie nie stanowi i nie stanowiła czynu zabronionego bez indywidualnego przypisania czynu zabronionego przez sąd powszechny.

W skardze kasacyjnej skarżąca zarzuciła także naruszenie przepisów postępowania, mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, a mianowicie: 1) art. 233 § 1 w związku z art. 232 w związku z art. 252 k.p.c., przez niewłaściwe zastosowanie i: - przyjęcie obowiązywania domniemania „służby na rzecz totalitarnego państwa” wyznaczonego dokumentem informacji o przebiegu służby wystawionym przez IPN, jednocześnie podważając wiarygodność zeznań skarżącej, uzupełniając materiał dowodowy z urzędu, a w konsekwencji naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 6 k.c., przez uznanie za niewiarygodne zeznań skarżącej, przerzucając na nią ciężar dowodu z organu emerytalnego, niezależnie od braku ustalenia jej indywidualnych czynów świadczących o „służbie na rzecz totalitarnego państwa” z powołaniem na pozaustawowe, ogólne i niedotyczące jej okoliczności historyczne z okresu rozpoczęcia służby we wrześniu 1982 r. oraz towarzyszących temu okresowi wydarzeń historycznych mających wskazywać na „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, - przyjęcie rzekomych motywacji skarżącej wstąpienia do

służby, dotyczących uzyskiwania „dóbr powszechnie niedostępnych znacznie szybciej tylko z tytułu pełnienia służby w konkretnych jednostkach”, w przypadku jak w ślad za uzasadnieniem zdania odrębnego „nie ma żadnego znaczenia prawnego motywacja towarzysząca podjęciu służby. Jest to przesłanka pozaprawna. Nie budzi wątpliwości, że ustawa wskazuje jedynie na fakt pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, prawnie poświadczony informacją IPN. Natomiast motywacja podjęcia służby, jako okoliczność sprawy, ma co najwyżej wydźwięk moralny, co nie jest podstawą do stosowania sankcji prawnej, bowiem o stosowaniu ustawy nie mogą decydować emocje, jak też społeczne oczekiwanie”, w konsekwencji czego Sąd Apelacyjny niewłaściwie zastosował art. 15c ust. 1-3 i art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej, uzależniając ich stosowanie od pozaprawnych przesłanek, 2) art. 233 § 1 k.p.c., przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do rażąco błędnej oceny dokumentów z opinii służbowych oraz zeznań skarżącej niezgodnie z zasadami prawidłowego rozumowania.

Skarżąca powołała się na występowanie w sprawie zagadnienia prawnego, tj. czy dopuszczalne jest pominięcie przepisów prawnych oczywiście niegodnych z Konstytucją RP, a mianowicie art. 15c ust. 1-3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz czy spełnia wymóg wszechstronnej oceny na podstawie wszystkich okoliczności sprawy (zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 8 września 2020 r., III UZP 1/20) kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” powołanie się wyłącznie na formalne przyporządkowanie skarżącej do formacji opisanej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, choć nie wszystkie zarzuty skargi są zasadne.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutów naruszenia przepisów prawa procesowego, to dotyczą one przede wszystkim naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. i nieprawidłowego przyjęcia przez Sąd Apelacyjny odpowiedzialności skarżącej za funkcjonowanie aparatu „totalitarnego państwa” z racji pełnienia służby w Wydziale Paszportowym oraz dokonania przez Sąd Apelacyjny rażąco błędnej oceny

dokumentów z opinii służbowych oraz zeznań skarżącej niezgodnie z zasadami prawidłowego rozumowania. Tymczasem tak skonstruowane i uzasadnione zarzuty naruszenia przepisów postępowania są niedopuszczalne w postępowaniu kasacyjnym. Nie pozwala bowiem na ich uwzględnienie, a nawet na rozważanie przez Sąd Najwyższy ich zasadności, przepis art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c., zgodnie z którym podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Ugruntowana wykładnia art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c. prowadzi do wniosku, że chociaż nie wskazuje on żadnego konkretnego przepisu prawa procesowego, którego nie można powołać w ramach procesowej podstawy skargi kasacyjnej, to jednak łatwość identyfikacji zarzutów jako dotyczących „ustalenia faktów lub oceny dowodów” nie pozwala na rozważanie naruszeń przepisów odnoszących się bezpośrednio do sfery faktów, a takim przepisem jest bez wątpienia art. 233 k.p.c., który określa kryteria oceny wiarygodności i mocy dowodów (por.m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 9/23, LEX nr 3670471; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 36/23, LEX nr 3635452; z dnia 17 maja 2022 r., I USKP 99/21, LEX nr 3416420; z dnia 19 października 2010 r., II PK 96/10, LEX nr 687025, z dnia 24 listopada 2010 r., I UK 128/10, LEX nr 707405, z dnia 4 stycznia 2007 r., V CSK 364/06, LEX nr 238975; z dnia 26 kwietnia 2006 r., V CSK 11/06, LEX nr 230204). Oznacza to, że spór o ocenę poszczególnych dowodów i ustalenie stanu faktycznego nie może być przenoszony do postępowania przed Sądem Najwyższym, który jako sąd prawa jest związany - zgodnie z art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c. - ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 października 2008 r., IV CSK 228/08, LEX nr 475287).

Dlatego podnoszone w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia art. 233 § 1 w związku z art. 232 w związku z art. 252 k.p.c., nie mogą być rozpatrywane przez Sąd Najwyższy. Niemniej jednak warto w tym miejscu nadmienić, że w wyroku z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23 (LEX nr 3568174), Sąd Najwyższy przyjął, że nie jest tak, aby to na organie emerytalnym ciążył obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego, a zeznań skarżącej mając na względzie

sposób funkcjonowania w spornym okresie Wydziału Paszportowego Sąd Apelacyjny nie obdarzył walorem wiarygodności.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa materialnego, zauważyć trzeba, że Sąd Najwyższy wypracował już jednolite stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 tej ustawy, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytury (zob. m.in. wyroki: z dnia 6 marca 2024 r., I USKP 98/23, niepubl.; z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464; z dnia 6 lutego 2024 r., I USKP 114/23, LEX nr 3668529; z dnia 16 stycznia 2024 r., I USKP 63/23, LEX nr 3656105; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67 i III USKP 79/23, LEX nr 3689950; z dnia 12 października 2023 r., III USKP 48/23, LEX nr 3614535; z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126; z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104).

I tak w uchwale składu siedmiu sędziów dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, do której odwołuje się Sąd Apelacyjny oraz skarżąca w skardze, Sąd Najwyższy stwierdził, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Dalej w uchwale tej Sąd Najwyższy wskazał, że zwrot „na rzecz” jest terminem kierunkowym, pozwalającym oceniać zjawisko z perspektywy interesu (korzyści) adresata działania (tu: państwa totalitarnego). Stąd zrównanie statusu osób – przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego – które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie może być dokonane za pomocą tych samych parametrów.

W wyroku z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, Sąd Najwyższy, odwołując się do motywów uchwały III UZP 1/20, uznał, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji IPN - 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 zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełnione jest już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne IPN nie mogą wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. Informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody. Przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko, stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/institucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań.

Natomiast w wyroku z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy

zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie 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 zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. Tak też przyjął Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, w której stwierdzono, że w razie stosowanego zarzutu przeciwko podstawie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23).

Sąd Najwyższy wypracował też jednolite stanowisko odnośnie do wykładni art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, wskazując na możliwość odmowy zastosowania przez sąd przepisu ustawy, który uznał za niezgodny z Konstytucją RP.

W postanowieniu z dnia 21 czerwca 2023 r., III USK 268/22 (Zeszyty naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2023 nr 5, s. 97-100 z omówieniem M. Szpyrki, LEX nr 3571906), Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że ze względu na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe, odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu. W ocenie Sądu Najwyższego, sytuacja taka może zachodzić wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji RP dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne, a norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na jej samoistne zastosowanie, gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną, jak norma objęta już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność określonej normy prawnej zamieszczonej w przepisie tożsamym, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem, gdy sposób rozumienia przepisu

ustawy wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 września 2008 r., I OSK 1369/07, LEX nr 509708; z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 18 grudnia 2013 r., I FSK 36/13, LEX nr 1528716; z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNP 2016 nr 12, poz. 148; Jurysta 2016 nr 12, s.18, z glosą J.G. Firlusa; *Ars in vita. Ars in iure*. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu, pod red. A. Barańskiej i S. Cieślaka, Warszawa 2018, z glosą M. Białeckiego; uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2006 r., I FSP 2/06, ONSAiWSA 2007 nr 1). W szczególności w wyroku z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12 (OSNP 2017 nr 9, poz. 119; OSP 2016 nr 11, poz. 103, z glosą M. Wiacka), Sąd Najwyższy przyjął, że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją RP, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193 Konstytucji RP), a Trybunał Konstytucyjny nie udzielił na nie odpowiedzi. W tym przypadku nie chodzi więc o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy – „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego - oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o „odmowę zastosowania” przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP (por. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6; Przegląd Sejmowy 2001 nr 2, s. 88, z glosą A. Józefowicza; Monitor Prawniczy 2001 nr 19, s. 986, z glosą S. Rudnickiego; z dnia 19 kwietnia 2000 r., II CKN 272/00, LEX nr 530757; z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130 oraz uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34; Przegląd Sejmowy 2002 nr 1, s. 121, z glosą J. Trzecińskiego; Przegląd Sądowy 2002 nr 5, s. 153, z glosą B. Nity i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1998 r., III SW 1/98, OSNAPiUS 1998 nr 17, poz. 528).

W doktrynie również wyróżniono określone wzorce zachowania sądu w związku ze stwierdzeniem sprzeczności przepisu ustawy z Konstytucją RP. Podnosi się, że decyzja o odmowie zastosowania przepisu ustawy uwarunkowana jest wpływem zaistniałej sprzeczności (nieuzgadnialności) na rozstrzygnięcie konkretnej

sprawy, będącej przedmiotem rozpoznania przez sąd. Jeśli konsekwencją zastosowania niezgodnego z Konstytucją RP przepisu ustawy byłoby wydanie niesprawiedliwego rozstrzygnięcia, to sąd - stosownie do stopnia własnego przekonania i realnych możliwości procesowych (zwłaszcza w zakresie możliwości orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego) - podejmie decyzję o: 1) wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, lub 2) o odmowie zastosowania niezgodnego z Konstytucją przepisu ustawy i rozstrzygnięciu sprawy w oparciu o bezpośrednie zastosowanie przepisów Konstytucji RP. Decyzja sądu zależeć powinna od przekonania składu orzekającego co do: a) sprzeczności normy ustawowej z normą konstytucyjną, b) wpływu owej sprzeczności na kształt rozstrzygnięcia w indywidualnym akcie stosowania prawa (M. Gutowski, P. Kardas: *Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, Palestra 2016 nr 5, s. 44). Ocena konstytucyjności prawa sprawowana przez sądy w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji służy nie tylko zapewnieniu zgodności orzeczeń z ustawą zasadniczą, a w konsekwencji zapewnieniu wydania orzeczenia słusznego, sprawiedliwego i realizującego konstytucyjną aksjologię i wartości, ale także przyspieszeniu postępowania. Pozwala ponadto na badanie konstytucyjności prawa w różnorodnych sprawach, odmiennych okolicznościach faktycznych, co znacznie poszerza zakres oceny konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny bada bowiem zgodność ustawy z Konstytucją w sposób abstrakcyjny i w zakresie wniosku, co istotnie zawęża pole działania tego organu. Kontrola rozproszona stwarza także możliwość interpretacji Konstytucji oraz ustaw z uwzględnieniem szerokiego spektrum wiedzy specjalistycznej sądów w poszczególnych działach prawa, a tym samym poszerza perspektywę rozumienia Konstytucji (zob. M. Gutowski, P. Kardas: *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, § 3. Znaczenie Konstytucji dla procesu sądowego stosowania prawa; por. też M. Haczkowska: *Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w działalności orzeczniczej sądów*, Przegląd Sejmowy 2005 nr 1; R. Balicki: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, Krajowa Rada Sądownictwa 2016 nr 4, s. 13; M. Gutowski, P. Kardas: *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, Palestra 2016 nr 4, s. 5; E. Maniewska: *Pojęcie argumentacji*

konstytucyjnej i jej ewolucja w orzecznictwie Sądu Najwyższego (w:) Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym, Studia i Analizy Sądu Najwyższego - Materiały Naukowe, Tom IV, Warszawa 2017, s. 59; W. Sanetra: Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy, Przegląd Sądowy 2017 nr 2, s. 5; P. Tuleja: Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny, Przegląd Sądowy 2017 nr 6, s. 7; A. Bodnar: Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny, Warszawa 2018, Rozdział VII, pkt 9. Zagrożenia dla niezależności sądownictwa a stosowanie Konwencji przez sądy; P. Mikuli: Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce, Gdańskie Studia Prawnicze 2018 nr 2, s. 635; J. Podkowik: Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP, Przegląd Sądowy 2018 nr 5, s. 5; J. Roszkiewicz: Incydentalna kontrola legalności aktów organów władzy publicznej w procesach dotyczących ochrony dóbr osobistych, Monitor Prawniczy 2019 nr 11, s. 591; P. Polak: Związanie sądu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w nieprawidłowo umocowanym składzie (refleksje na tle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2018 r., V SA/Wa 459/18), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2020 nr 3, s. 63; P. Radzewicz: Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji, Państwo i Prawo 2020 nr 10, s. 3; P. Jabłońska: Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Sądowy 2020 nr 11-12, s. 21).

Podsumowując powyższe rozważania, zasadne są zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 8 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 1 i art. 188 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Ponadto kluczowe w tej sprawie jest, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2022 r., II USKP 120/22, wprost dopuścił możliwość stosowania przez sądy rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w przypadku bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, co ma właśnie miejsce w odniesieniu do przepisów ustawy zaopatrzeniowej, a dotyczy w szczególności art. 15c ust. 3 tej ustawy. W wyroku tym zostały zawarte podstawowe zasady wykładni i zastosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej mających znaczenie w

rozpoznawanej sprawie. Wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata służby, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna i w niewielkim stopniu dotyka osób, 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 zaopatrzeniowej efektywnie zrównuje emerytury policyjne do - lub nawet poniżej - wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Warto przypomnieć, że analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy zaopatrzeniowej (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (zob. wyrok z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 oraz z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Dlatego według Sądu Najwyższego w sprawie II USKP

120/22, krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania jego niezgodności z Konstytucją RP, gdyż nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza jej art. 2.

Z kolei co do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej „gilotyny” obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), 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 zaopatrzeniowej. Ponadto, skoro już w dniu 4 czerwca 1989 r. odbyły się częściowo wolne wybory a od dnia 24 sierpnia 1989 r. premierem został T. M. (jego rząd został zaprzysiężony w dniu 12 września 1989 r.), to trudno mówić o realizowaniu w tym okresie służby „na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane tym drugim mechanizmem limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 oraz z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23).

Akceptując odmowę zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jako wyrażającego normę sprzeczną z Konstytucją RP, w szczególności przyjmując sankcję o charakterze nieproporcjonalnym, należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, wymienione w art. 13 tej ustawy. Oznacza to, że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru skarżący nie nabyła z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby pełnionej w demokratycznym państwie prawa.

Niewątpliwie za przywilej należy uznać regulację polegającą na tym, że emerytura funkcjonariusza wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Celem nowelizacji z 2016 r. było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0% podstawy wymiaru, co jest zgodne z celem ustawy wyrażającym się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Tym samym mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do obliczenia wysokości emerytury według wskaźnika podstawy wymiaru 1,3% lub 2,6% za okresy niebędące służbą na rzecz totalitarnego państwa. Jest to dodatkowy argument przemawiający za tym, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza standardy konstytucyjne. Ten aspekt uwypuklił, o czym już wspomniano, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, podkreślając, że limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia. Nie da się nie dostrzec, że zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej „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 tej dacie. Artykuł 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej ma więc właściwości represywne. Sprawia to, że ukształtowany tym przepisem mechanizm jest całkowicie oderwany 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.

Nie można natomiast podzielić argumentacji skarżącej, że cały sporny okres jej służby w Wydziale Paszportowym nie powinien być oceniony jako „służba na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ponieważ wykonywała tylko czynności biurowe. Już w wyroku z dnia 24 lutego 2015 r., II UK 104/14 (LEX nr 1665589), Sąd Najwyższy przyjął, że dla twierdzenia, że dana osoba pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa nie ma znaczenia, że do jej obowiązków należały wyłącznie czynności biurowe. Z poczynionych w

rozpoznawanej sprawie ustaleń wynika natomiast, że w okresach faktycznego wykonywania pracy (z wyłączeniem okresów urlopów macierzyńskich i wychowawczych) skarżąca sprawdzała karty E-15, od września 1985 r. do kwietnia 1986 r. zajmowała się głównie rejestracją uciekinierów, od sierpnia 1986 r. w ramach pracy w kartotece zajmowała się wyjazdami służbowymi „Z”. W latach 1984-1986 pracowała na stanowisku kontroli prawidłowości wystawiania dokumentów paszportowych i obsługi monitora podsystemu „Serp”. Tego rodzaju służba wypełnia kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. mimo braku po stronie funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, co znalazło potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, 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 wyraził pogląd, że w trakcie kwalifikacji na mocy art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, że funkcjonariusz osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka. W omawianej sprawie Sąd Najwyższy nie miał wątpliwości, że Wydziały Paszportowe nie bez powodu były nadzorowane przez służbę bezpieczeństwa. Realizowane w tych wydziałach zadania w sposób bezpośredni, dotkliwy i instrumentalny sprowadzały się do ograniczania podstawowych praw i wolności człowieka. Z utrwalonego stanowiska Sądu Najwyższego wynika, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności jednostek wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, który może 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, którzy stanowili jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce

zadań. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym 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. W końcu motywacja podjęcia służby w określonej instytucji i formacji może być brana pod uwagę w kontekście kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2023 r., I USKP 86/22, LEX nr 3521518 czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09), do której prawidłowo nawiązał Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Trudno jednak uznać na podstawie poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych za „służbę na rzecz totalitarnego państwa” okresy, w których skarżąca nie pełniła służby korzystając z uprawnień wynikających z urodzeniem i wychowaniem dziecka (urlop macierzyński oraz urlop wychowawczy). W tym okresie stosunek służby można uznać „za zawieszony” z uwagi na długotrwałe zaprzestanie wykonywania obowiązków.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398<sup>21</sup> k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

[SOP]

(r.g.)