



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Piotr Prusinowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Józef Iwulski

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania H. H.
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 30 listopada 2023 r.,
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z dnia 9 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 743/21,

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

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 22 maja 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość policyjnej emerytury dla H. H. od dnia 1 października 2017 r. w oparciu o art. 15c

związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (dalej jako ustawa zaopatrzeniowa). W uzasadnieniu swego stanowiska organ rentowy wskazał, iż wysokość świadczenia emerytalnego stanowi 62,83% podstawy wymiaru w kwocie 4.634,32 zł i wynosi na dzień 1 października 2017 r. kwotę 2.911,74 zł. Wobec tego, że ustalona kwota jest wyższa od przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, podlega zmniejszeniu do kwoty 2.069,02 zł. Podstawą faktyczną przyznanego świadczenia stanowił okres 24 lat, 2 miesięcy i 11 dni służby wojskowej oraz służby w Straży Granicznej, a także 13 lat 10 miesięcy służby przypadające w okresie od dnia 2 października 1976 r. do dnia 31 lipca 1990 r., które organ rentowy dokonując wyliczenia świadczenia emerytalnego potraktował jako służbę na rzecz totalitarnego państwa, przyjmując wskaźnik 0% za każdy rok w oparciu o treść zaświadczenia IPN wystawionego dnia 28 lutego 2017 r.

Wyrokiem z dnia 8 lipca 2021 r. Sąd Okręgowy w Lublinie zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił dla H. H. wysokość emerytury policyjnej na dzień 1 października 2017 r. w kwocie 3.475,74 zł. Sąd Okręgowy ustalił, że odwołujący urodził się w dniu [...]1956 r. Odbýwał zasadniczą służbę wojskową od września 1975 r. do dnia 1 października 1976 r., a dalej zawodową służbę wojskową do dnia 15 maja 1991 r. Od dnia 16 maja 1991 r. do dnia 4 kwietnia 2006 r. nadał pełnił służbę w [...] Oddziale Straży Granicznej. Służbę zakończył jako kontroler zespołu służby granicznej. W spornym okresie od dnia 2 października 1976 r. do dnia 31 lipca 1990 r. wnioskodawca odbywał służbę zabezpieczając granicę między Polską a byłym ZSRR w placówce terenowej w T. przed nielegalnym przekroczeniem. Jego zadaniem było kontrolowanie ważności paszportów osób przekraczających granicę państwa, sprawdzanie wiz wjazdowych. Po stwierdzeniu prawidłowości dokumentów stawiał stempel poświadczający przekroczenie granicy. Nie był uprawniony do dokonywania weryfikacji listy osób nieuprawnionych. Nie przeszedł szkolenia wywiadowczego, kontrwywiadowczego, nie wykonywał czynności związanych z wywiadem, kontrwywiadem, nie był kierowany do czynności operacyjnych. Przez

okres swojej służby przydzielony był do Granicznej Placówki Kontrolnej w T. W skład placówki wchodziła grupa kontrolna, w której służbę pełnił wnioskodawca. Zadania WOP ustalone zostały zarządzeniem Dowódcy WOP nr [...] z dnia 10 października 1978 r. Podstawowym zadaniem dla Granicznej Placówki Kontrolnej było rozpoznawanie, wykrywanie i zapobieganie wszelkim przestępstwom skierowanym przeciwko nienaruszalności granicy i bezpieczeństwa naszego państwa oraz gromadzenie informacji przydatnych dla pionów wykonujących zadania operacyjno-rozpoznawcze. GPK miały za zadanie pozyskiwać osobowe źródła informacji, zakładać i prowadzić wszelkie kategorie spraw operacyjnych opracowywać i przekazywać pozyskane przez sieć informacyjną materiały dotyczące osób pozostających w zainteresowaniu SB. Grupy ewidencyjne miały za zadanie prowadzenie ewidencji operacyjnej, kontrolowanie prawidłowości obiegu dokumentów oraz przestrzegania przepisów o prowadzeniu biurowości w organach Zwiadu WOP. Natomiast w oparciu o zarządzenie nr [...] Ministra Spraw Wewnętrznych opracowane zostały wytyczne o zakresie działania organów zwiadu brygad WOP, GPK i lądowych strażnic kadrowych. W zarządzeniu dowódcy WOP nr [...] z dnia 15 grudnia 1984 r. jako organy Zwiadu WOP wymieniono wydziały zwiadu brygad, sekcje zwiadu batalionów granicznych, grupy operacyjne wydziałów zwiadu. Zadania operacyjne były wykonywane przez graniczne placówki kontroli, lądowe strażnice kadrowe.

W dniu 9 maja 2006 r. organ rentowy wydał decyzję ustalając wnioskodawcy prawo do emerytury policyjnej od dnia 15 marca 1999 r., przy przyjęciu wskaźnika wysokości podstawy wymiaru 75%. Wysokość tego wskaźnika nie była zmieniana do dnia wydania skarżonej decyzji. Wysokość emerytury policyjnej wnioskodawcy do dnia 30 września 2017 r. wynosiła 3.475,74 zł.

Sąd Okręgowy przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru (z ostatniego, w normalnym biegu zdarzeń najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym) za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa, to jest w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne jest społecznie sprawiedliwie.

Sąd Okręgowy powołał się na art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, który wyszczególnia rodzaje instytucji i formacje, które ustawodawca zaliczył do służby na rzecz totalitarnego państwa. Wskazał, że obecna nowelizacja z 2016 r. w art. 13b zakłada, iż służba w Zwiadzie Wojsk Ochrony Pogranicza, wypełniająca zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa, w której służbę pełnił ubezpieczony. Opierając się na uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, LEX nr 3051750), Sąd Okręgowy przyjął, że służba „na rzecz państwa totalitarnego” nie musi być tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia tego państwa i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie ze zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa zadań i funkcji. Tym samym nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 1 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy, w tym także, aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Podzielił argumentację Sądu Najwyższego, że nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, bowiem zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym. 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. Inaczej każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby się spotkać z zarzutem, że

jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego. Niektóre funkcje państwa są bowiem konieczne bez względu na jego model.

Przenosząc rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, iż konieczne jest dokonywanie ustaleń i oceny w indywidualnej sprawie każdego ubezpieczonego, przez pryzmat działań, jakie ubezpieczony podejmował w okresie swej służby wojskowej w Jednostce WOP. Analiza wyników postępowania dowodowego, w szczególności danych zawartych w aktach osobowych wnioskodawcy oraz jego zeznań, nie pozwoliła natomiast na przypisanie wnioskodawcy wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu jak wyżej. Ubezpieczony wykonywał obowiązki żołnierza zawodowej służby wojskowej pilnując integralności państwa polskiego, nienaruszania granic, opuszczenia państwa przez osoby poszukiwane w postępowaniach karnym, mających orzeczonego zakaz opuszczania kraju, które mając na uwadze zadania tej jednostki są istotne w każdym modelu państwa. W ocenie Sądu Okręgowego brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, iż H. H. podejmował działania przeciwko ruchom demokratycznym, wolnościowym, godzącym w fundamentalne prawa i wolności człowieka. W okresie tym ubezpieczony odbywał zawodową służbę wojskową, jednak w aktach brak jest opisu, aby w tym czasie realizował obowiązki, które można by zestawić z metodami totalitarnymi, uderzającymi w podstawowe prawa i wolności. Wnioskodawca realizował zadania zabezpieczenia granic kraju związane z normalnym działaniem i funkcjonowaniem państwa mieszczącym się w standardach każdego ustroju, zaś organ rentowy nie wykazał okoliczności przeciwnych. Zdaniem Sądu Okręgowego samo przypisanie zadań poszczególnym jednostkom WOP nie jest wystarczające by wykonywanie tych zadań przyporządkować osobie fizycznej – wnioskodawcy, jeśli w świetle akt osobowych nie wynika, iż wymieniony takie czynności wykonywał. Akta osobowe zawierają opinie o wnioskodawcy jako żołnierzu wykonującym czynności kontrolne, o jakich wymieniony zeznawał, co nie stanowi czynności operacyjnych.

Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 9 marca 2022 r. na skutek apelacji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie zmienił punkt I zaskarżonego wyroku w ten sposób, że oddalił odwołanie. Za zasadny uznał zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 13b

ustawy zaopatrzeniowej, polegający na nieprawidłowej interpretacji tej normy, skutkiem czego było jej niezastosowanie w sytuacji, gdy z materiału dowodowego sprawy wynika, że wnioskodawca w okresie wskazanym w Informacji Instytutu Pamięci Narodowej pełnił służbę w jednostce wskazanej w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret osiem ustawy zaopatrzeniowej (Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza), która w świetle art. 13b ustawy zaopatrzeniowej była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Przekonanie Sądu Okręgowego, że sam fakt służby w jednej z jednostek wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie oznacza jeszcze pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa nie znajduje, zdaniem Sądu Apelacyjnego, normatywnego uzasadnienia. Ze wskazanego przepisu wprost wynika, że nie odnosi się on w ogóle do czynności wykonywanych przez wnioskodawcę jako funkcjonariusza, gdyż jedynym kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa jest fakt pełnienia służby w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie jednostek organizacyjnych będących częścią aparatu systemu policyjnego, na którym opierało się państwo totalitarne. W związku z tym ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego w zakresie czynności wykonywanych przez wnioskodawcę w okresie służby w rozpoznawanym okresie czasu, ustalone wyłącznie w oparciu o jego zeznania i akta osobowe, Sąd Apelacyjny uznał w okolicznościach przedmiotowej sprawy za nieistotne. Zdaniem Sądu odwoławczego niezasadnie Sąd Okręgowy przeniósł na organ rentowy ciężar udowodnienia, że ubezpieczony realizował służbę na rzecz państwa totalitarnego. Bezpodstawnie także zakwestionował treść informacji IPN, stanowiącej dokument urzędowy, pomimo braku udowodnienia przez ubezpieczonego okoliczności przeciwnych. Wnioskodawca w toku postępowania przed sądem nie kwestionował faktów podanych w informacji IPN z dnia 28 lutego 2017 r., że w okresie od dnia 2 października 1978 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w jednostce wskazanej w tej informacji. Ta okoliczność była bezsporna.

Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska Sądu Najwyższego zajętego w uchwale z dnia 16 września 2020 r. wydanej w sprawie III UZP 1/20, że pełnienie „służby na rzecz totalitarnego państwa” w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w instytucjach i formacjach wskazanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, wykazany w informacji IPN o przebiegu służby, może być

kwestionowane przez wnioskodawcę przez dowodzenie, że służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, z pominięciem wskazanej w ustawie zaopatrzeniowej drogi pozwalającej na niestosowanie przepisów ustawy w odniesieniu do osób, które udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Sąd Apelacyjny nie zaaprobował takiej wykładni przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, gdyż jest to jego zdaniem interpretacja *contra legem*, ponieważ nadaje wskazanej normie treść sprzeczną z jej wyraźnym brzmieniem. Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że Sąd stosując przepisy prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych powinien je stosować ściśle, nie przeciwstawiając wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej względem wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych, a zatem nie można ich poddawać ani wykładni rozszerzającej, ani zwężającej, modyfikującej wyczerpująco i kazuistycznie określone przez ustawodawcę uprawnienia do świadczeń. Sąd Apelacyjny podniósł, że pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” wprowadzone zostało do ustawy zaopatrzeniowej mocą ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Katalog formacji i instytucji wskazanych w art. 13b ustawy został opracowany przez IPN na podstawie wieloletnich badań historycznych, które pozwoliły na enumeratywne wyliczenie tych jednostek, w których służba została uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Katalog ten, wg projektodawców, zawierał wszystkie struktury organizacyjne, które ówczesne władze same zaliczały do organów bezpieczeństwa państwa. Tym samym ich pracownicy byli zaliczani do pracowników organów bezpieczeństwa. Instytut Pamięci Narodowej wielokrotnie wskazywał, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czynny poszczególnych funkcjonariuszy, z pozoru nieszkodliwe i nieistotne, tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się także czynów zbrodniczych. Z tych też powodów ustalenie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest zdaniem Sądu Apelacyjnego 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 zważywszy na fakt, że

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.

Sąd Apelacyjny wskazał również, że ustalanie przez Sąd pierwszej instancji tego co robił dany funkcjonariusz w czasie służby wyłącznie w oparciu o akta osobowe i zeznania samego zainteresowanego z pominięciem czynności faktycznie przypisanych tej służbie, a wynikających z obowiązujących wówczas przepisów nie mieści się w ramach rzetelnego postępowania dowodowego. Sam zainteresowany (wnioskodawca), co do zasady, nie będzie bowiem dostarczał materiału dowodowego przeciwko sobie, a akta osobowe w tym przypadku nie zawierają ani ogólnego, ani tym bardziej szczegółowego opisu czynności dokonywanych przez wnioskodawcę jako funkcjonariusza w ramach służby. Tymczasem w okresie służby wnioskodawcy obowiązywały m.in. Wytyczne Szefa Zarządu Zwiadu WOP dotyczące zakresu działania operacyjnego Wydziałów [...] Brygad WOP, GPK i strażnic lądowych wprowadzone zarządzeniem Dowódcy Wojsk Ochrony Pogranicza nr [...] z dnia 10 października 1978 r., a następnie Wytyczne Szefa Zarządu Zwiadu WOP o zakresie działania operacyjnego organów zwiadu brygad WOP, GPK i lądowych strażnic kadrowych oraz uprawnień przełożonych operacyjnych wprowadzone Zarządzeniem Dowódcy Wojsk Ochrony Pogranicza nr [...] z dnia 15 grudnia 1984 r. w miejsce zarządzenia nr [...].

Zdaniem Sądu Apelacyjnego konsekwencją niezastosowania przez Sąd Okręgowy art. 13b i art. 15c było naruszenie zasady związania sędziego ustawą o którym mowa w art. 178 Konstytucji RP. Sąd Apelacyjny nie podzielił z kolei zarzutu naruszenia przez Sąd Okręgowy wydanym wyrokiem art. 188 w związku z art. 193 Konstytucji RP. Sąd Okręgowy nie zajmował bowiem stanowiska co do konstytucyjności normy z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

Skargę kasacyjną oparto na naruszeniu przepisów prawa materialnego, to jest:

1) art. 32 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez pominięcie treści tych przepisów co skutkowało oddaleniem odwołania skarżącego pomimo, iż skarżona decyzja została wydana pomimo niezłożenia przez odwołującego wniosku o ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego, zaś zgodnie z treścią pominiętego przepisu decyzję o ustaleniu zaopatrzenia

emerytalnego wydaje się na skutek postępowania wszczętego na wniosek zainteresowanego, a tym samym w sprawie brak było podstaw do wszczęcia i prowadzenia postępowania na skutek, którego doszło do wydania skarżonej decyzji;

2) art. 33 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej przez ich pominięcie przez Sąd Apelacyjny i oddalenie odwołania skarżącego pomimo, iż skarżona decyzja wydana została rzekomo w oparciu o nowe informacje dostarczone przez IPN, co stanowi przesłankę zmiany decyzji określoną w ust. 1 pkt 1 art. 33 ustawy zaopatrzeniowej podczas gdy jak wynika z art. 33 ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej zmiana decyzji o wysokości świadczenia pieniężnego z zaopatrzenia emerytalnego nie może zostać uchylona lub zmieniona jeżeli od jej wydania upłynęło 5 lat, zaś decyzja ustalająca prawo skarżącego do zaopatrzenia emerytalnego wydana została w dniu 9 maja 2006 r., a więc wydanie skarżonej decyzji nastąpiło już po upływie terminu wskazanego ustawie zaopatrzeniowej;

3) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, polegające na błędnym przyjęciu, iż przepis ten jest jednoznaczny i niewymagający jakiegokolwiek interpretacji i dlatego też należy w pierwszej kolejności brać pod uwagę jego wykładnię językową w kontekście służby odwołującego na rzecz „państwa totalitarnego”, podczas gdy takie rozumowanie jest absolutnie błędne, albowiem nie jest tak, że definicja ta jest czytelna i jednoznaczna, nastrocza ona bowiem szereg problemów interpretacyjnych, dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, bowiem zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym, czego Sąd Apelacyjny w Lublinie w ogóle nie wziął pod uwagę przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy i tym samym błędnie przyjął, że służba H. H. była służbą na rzecz „państwa totalitarnego”.

Skarżący zarzucił także naruszenie art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10, art. 47, art. 64 ust. 112, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2, art. 8, art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez absolutnie błędne uznanie, iż art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie narusza zasady ochrony praw nabytych, równości wobec prawa, zaufania obywateli do państwa, ochrony dobrego

imienia oraz prawa do zabezpieczenia społecznego, poszanowania godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego jak również zakazu ponownego karania, zasady proporcjonalności, prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy, w sytuacji gdy wspomniane powyżej przepisy, w sposób drastyczny i arbitralny łamiąc podstawowe zasady konstytucyjne obniżają uposażenia rentowe i emerytalne osobom objętym zakresem tejże ustawy, noszą one znamiona niczym nieuprawnionego odwetu na osobach objętych przedmiotową nowelizacją i nie mają nic wspólnego z próbą zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów niesłusznie przyznanym funkcjonariuszom „państwa totalitarnego”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, choć nie wszystkie zarzuty wskazane przez skarżącego potwierdziły się.

Odnosząc się do naruszenia art. 32 ust. 1 i 3 oraz art. 33 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, zauważyć należy, że legitymacja do działania organu z urzędu w przypadkach objętych hipotezą art. 15c ustawy wynika z nowelizacji (dokonanej 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin - Dz.U. z 2016 r., poz. 2270, dalej jako ustawa nowelizująca). W myśl art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej w przypadku osób, w stosunku do których z informacji, o której mowa w art. 13a ustawy zaopatrzeniowej, wynika, że pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i które to osoby w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej mają przyznane świadczenia, właściwy organ emerytalny wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c lub art. 22a ustawy zaopatrzeniowej. Ustawa nowelizująca weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r.

W rozpoznawanej sprawie organ rentowy wydał decyzję ustalającą wnioskodawcy prawo do emerytury w dniu 9 maja 2006 r. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, skoro ubezpieczony posiadał przyznane świadczenie, to podlegało ono zmianie. W rezultacie, art. 2 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, jako autonomiczny względem art. 33 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, stanowił podstawę prawną decyzji, a zatem zgłoszone naruszenie art. 32 ust. 1 i 3 oraz art. 33 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej nie miało miejsca.

Dalsze rozważania poprzedzić musi przypomnienie ugruntowanego w orzecznictwie stanowiska, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298). Również Trybunał Konstytucyjny dostrzegł w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. (K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15), że kontrola informacji o przebiegu służby wydawanej przez IPN, została połączona z prawem zaskarżenia decyzji organu emerytalnego, a w konsekwencji z prawem do rozpoznania istoty sprawy przez sąd powszechny. Nie sposób zatem uznać, że ustawodawca pozbawił osoby, których dotyczy kwestionowana regulacja, prawa sądowej kontroli informacji sporządzonej przez IPN. Informacja o przebiegu służby nie jest więc władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), lecz jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga

konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby fizycznej. Wskazana czynność ma charakter stricte informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie określonych faktów, zamieszczonych w aktach osobowych funkcjonariusza, celem ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych. Władczym rozstrzygnięciem wobec skarżącego jest decyzja organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego i jego wysokości. Zatem dopiero decyzja organu emerytalnego podlega kontroli sądowej. Natomiast właściwym sądem dokonującym tej kontroli jest sąd powszechny, a ten, podczas rozpoznawania istoty sprawy, będzie uprawniony do weryfikacji informacji z IPN w postępowaniu dowodowym (uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3 poz. 28; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Oceny tej nie zmienia, że informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c. Ukształtowane na tle spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie akceptuje, że okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowadniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (wyroki: z dnia 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNAPiUS 1996 nr 16, poz. 239; z dnia 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 342; z dnia 8 sierpnia 2006 r., I UK 27/06, OSNP 2007 nr 15-16, poz. 235), a art. 247 k.p.c., wprowadzający ograniczenia dowodzenia zeznaniami świadków lub z przesłuchania stron przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną, nie ma zastosowania w tych sprawach (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 11 października 2016 r., I UK 356/15, LEX nr 2174067 i z dnia 10 lipca 2013 r., II UK 427/12, LEX nr 1555534).

W konsekwencji Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela stanowisko Sądu Najwyższego przyjęte w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28), że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym

także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.). 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. Inaczej każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby się spotkać z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego. W przywołanej uchwale Sąd Najwyższy wskazując, że nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę działała na rzecz totalitarnego państwa, gdyż funkcje rozkładały się także na obszary bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu, przyjął wprost, że w tym ostatnim wypadku chodzi o służbę w policji kryminalnej, niezależnie od tego komu była ona podporządkowana oraz o ochronę granic, by uproszczone interpretacje nie godziły w sposób automatyczny w osoby, które prawidłowo i legalnie wykonywały swoje obowiązki służbowe.

Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku przyjął natomiast, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie odnosi się w ogóle do czynności wykonywanych przez wnioskodawcę jako funkcjonariusza, gdyż jedynym kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa jest fakt pełnienia służby w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie jednostek organizacyjnych będących częścią aparatu systemu policyjnego, na którym opierało się państwo totalitarne. W konsekwencji przyjął, że ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe. Sąd Apelacyjny wskazał co prawda, że przed podjęciem służby w [...] Brygadzie WOP- Zwiad, w okresie od dnia 26 września 1975 r. do dnia 28 sierpnia 1976 r., wnioskodawca przeszedł szkolenie operacyjno-kontrolerskie i operacyjne w Ośrodku Szkolenia

WOP. Podniósł także, że ze szczegółowych informacji przedstawionych na żądanie Sądu Okręgowego przez Dyrektora Instytutu Pamięci Narodowej w piśmie z dnia 12 listopada 2020 r. wynika, że Zwiad WOP składał się z pięciu pionów: ogólnego, kontrwywiadowczego, kontrolnego, dochodzeniowo śledczego, kryminalistycznego i ewidencji operacyjnej, a żołnierzami Zwiadu WOP byli wszyscy ci, którym w rozkazach personalnych przyporządkowano którąkolwiek z tych specjalności wojskowych. Wskazał, że w okresie służby wnioskodawcy obowiązywały m.in. Wytyczne Szefa Zarządu Zwiadu WOP dotyczące zakresu działania operacyjnego Wydziałów [...] Brygad WOP, GPK i strażnic lądowych wprowadzone zarządzeniem Dowódcy Wojsk Ochrony Pogranicza nr [...] z dnia 10 października 1978 r., a następnie Wytyczne Szefa Zarządu Zwiadu WOP o zakresie działania operacyjnego organów zwiadu brygad WOP, GPK i lądowych strażnic kadrowych oraz uprawnień przełożonych operacyjnych wprowadzone Zarządzeniem Dowódcy Wojsk Ochrony Pogranicza nr [...] z dnia 15 grudnia 1984 r. w miejsce zarządzenia nr [...]. Jednak Sąd Apelacyjny nie odniósł tych ustaleń faktycznych, do pełnionej przez skarżącego służby, nie dokonał jej zweryfikowania pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Wskazany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest zatem w ocenie Sądu Najwyższego uzasadniony. Sąd Najwyższy utożsamia się z poglądem wyrażonym w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20). W rezultacie, jeśli Sąd odwoławczy jest innego zdania - do czego ma pełne prawo - to niestety naraża się na uchylenie wyroku wobec niezbadania kluczowej dla rozstrzygnięcia przesłanki merytorycznej.

Częściowo uzasadniony okazał się także zarzut naruszenia wskazanych przez skarżącego norm konstytucyjnych oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Do kwestii tej Sąd Najwyższy odniósł się już w wyroku z dnia 16 marca 2023 r. (II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104), a przedstawione w nim stanowisko Sąd Najwyższy w obecnym składzie aprobuje. W przywołanym wyroku Sąd Najwyższy przyjął, że o ile można się zastanawiać, czy wzorzec "sprawiedliwości społecznej" (art. 2 Konstytucji RP) jest realizowany w przypadku pomysłu "zerowania" podstawy wymiaru (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej), co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i

osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytur, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r (art. 15c ust. 3 tej ustawy). W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Także w postanowieniu z dnia 2 sierpnia 2023 r. (III USK 45/23, LEX nr 3590560). Sąd Najwyższy odniósł się do norm konstytucyjnych wskazując, że jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. A to oznacza, że wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Zauważyć jednak należy, że poszczególne jednostki redakcyjne art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie mogą być oceniane jednakowo. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2023 r. (II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104) zwrócił uwagę, że rygoryzm wprowadzonych rozwiązań normatywnych, a także ich nieefektywność funkcjonalna, nie stanowią wystarczających racji przemawiających za uznaniem oczywistej niezgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP. Antagonizm występujący między obywatelami, którzy domagają się rozliczeń z przeszłością, a tymi, którzy nie widzą takiej potrzeby utrudnia postrzeganie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zabezpieczeniowej jako niemieszczącego się w formule „demokratycznego państwa prawa”. Wskazany dwugłos nie sprzyja, a wręcz zaciemnia możliwość jednoznacznego zakwalifikowania art. 15c ust. 1 pkt 1

ustawy zaopatrzeniowej jako pozostającego w opozycji do wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Identycznie rzecz się ma, jeśli chodzi o zgodność z pozostałymi przepisami Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzeczono jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[ms]