

Sygn. akt III UZP 8/15

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 14 października 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Teresa Flemming-Kulesza (przewodniczący)

SSN Jolanta Frańczak

SSN Józef Iwulski

SSN Halina Kiryło (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Krzysztof Staryk

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

Protokolant Hubert Piskorz
z udziałem Prokuratora Prokuratury Generalnej Wojciecha
Kasztelana

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 14 października 2015 r. zagadnienia prawnego, przedstawionego do rozpoznania składowi powiększonemu Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wnioskiem z dnia 20 maja 2015 r., BSA III-4110-3/15,

Czy służba funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej pełniona w latach 1984-1990 w Zarządzie Łączności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych była służbą w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388 ze zm.)

podjął uchwałę:

Osoba, która pełniła w latach 1984-1990 służbę w Zarządzie Łączności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych, jest

osobą, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 667 ze zm.) w związku z art. 2 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 1388 ze zm.)

UZASADNIENIE

Zagadnienie prawne przedstawione przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w trybie art. 60 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 499) do rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów wyłoniło się na tle rozbieżności w wykładni prawa w orzecznictwie sądów okręgowych i sądów apelacyjnych rozstrzygających sprawy dotyczące zakwalifikowania służby w Milicji Obywatelskiej w Zarządzie Łączności w latach 1984-1990 jako służby w organach bezpieczeństwa państwa. Wydanych zostało bowiem 19 wyroków potwierdzających, że służba ta była służbą w organach bezpieczeństwa państwa oraz 7 wyroków o przeciwnej treści.

Sądy uznające, że służba w Zarządzie Łączności była służbą w organach bezpieczeństwa państwa, swój pogląd opierały w szczególności na:

- treści decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 grudnia 1983 r. poddającej Wydział Łączności do bezpośredniego nadzoru zastępcom szefów wojewódzkich MSW ds. Służby Bezpieczeństwa, o której mowa w notatce generała Straszewskiego z dnia 2 stycznia 1984 r. skierowanej do Szefów Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych, ale której nie ma w wykazie resortowych aktów prawnych;

- zarządzeniu 098/83 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie zakresu działania członków Kierownictwa MSW, które przyporządkowywało Zarząd Łączności do bezpośredniego nadzoru Szefowi Służby Zabezpieczenia Operacyjnego, które to przyporządkowanie ma – zdaniem sądów orzekających – dowodzić włączenia pionu Łączności do struktury Służby Bezpieczeństwa;

- treści notatki z dnia 25 czerwca 1984 r., opracowanej w Biurze Organizacyjno-Prawnym MSW, dotyczącej propozycji podziału jednostek organizacyjnych MSW na jednostki Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej, w której - według sądów orzekających - wskazano, że w grudniu 1983 r. nastąpiło oddanie pionu Łączności pod nadzór Służby Bezpieczeństwa;

- treści art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1388 ze zm.; dalej jako ustawa lustracyjna), z którego wynika, że organami bezpieczeństwa państwa były nie tylko jednostki bezpośrednio wchodzące w skład struktury Służby Bezpieczeństwa, ale także jednostki im podległe wchodzące w skład Milicji Obywatelskiej, przy czym spełnienie przez Zarząd Łączności warunku podległości, o którym mowa w art. 2 tej ustawy, wywodzone jest z poddania Zarządu Łączności nadzorowi Szefa Służby Zabezpieczenia Operacyjnego;

- treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego MSW (Dz.U. Nr 49, poz. 288), które nie wymienia Zarządu Łączności MSW w nowo utworzonych strukturach Ministerstwa, co zdaniem sądów orzekających jednoznacznie wskazuje na likwidację tego pionu Służby Bezpieczeństwa w chwili zorganizowania UOP.

Analizując te same dokumenty, zgoła odmienny pogląd wyraziły cztery sądy okręgowe i trzy sądy apelacyjne. Sądy te podkreślały, że w świetle art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy lustracyjnej organami bezpieczeństwa państwa były jednostki organizacyjne podległe Resortowi Bezpieczeństwa Publicznego PKWN, Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego i Komitetowi do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego. Takimi jednostkami organizacyjnymi były w szczególności jednostki Milicji Obywatelskiej w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r. Po tej dacie służba w

Milicji Obywatelskiej nie była równoznaczna ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09). Argumentem za słusnością tezy, że służba w Zarządzie Łączności była służbą w organach bezpieczeństwa państwa, nie może być - zdaniem tych sądów - treść notatki Biura Organizacyjno-Prawnego MSW z dnia 25 czerwca 1984 r., z której oprócz propozycji podporządkowania wydziałów łączności nadzorowi zastępcy szefa stołecznego i wojewódzkich urzędów spraw wewnętrznych do spraw Służby Bezpieczeństwa trudno wyprowadzać wniosek co do ich włączenia w struktury Służby Bezpieczeństwa, przy czym okoliczność, że notatka zawiera jedynie propozycję podziału jednostek organizacyjnych MSW na jednostki Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej, świadczy o tym, iż wcześniej podział taki nie nastąpił. Nadto z notatki z dnia 9 sierpnia 1984 r. (sumującej uwagi dotyczące propozycji podziału jednostek organizacyjnych MSW na jednostki Służby Bezpieczeństwa i jednostki Milicji Obywatelskiej) wynika, że do propozycji zawartej w notatce z dnia 25 czerwca 1984 r. zgłoszone zostały uwagi i opinie, między innymi taką, aby Zarząd Łączności włączyć do pionu administracyjno-usługowego. Zdaniem tych sądów, § 10 zarządzenia 098/83 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie zakresu działania członków Kierownictwa MSW postanawia jedynie, że Szef Służby Zabezpieczenia Operacyjnego gen. bryg. Stefan Stochaj nadzoruje jednostkę organizacyjną MSW, jaką jest Zarząd Łączności. Za nieuznawaniem okresu służby w Zarządzie Łączności za służbę w organach bezpieczeństwa państwa przemawia też treść aktów resortowych wydanych po 1989 r. W szczególności przywoływane było zarządzenie nr 143/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa, którego § 6 ust. 1 stanowi, że zadania realizowane między innymi przez Zarząd Łączności i jego ogniwa terenowe pozostają niezmienione do czasu zakończenia reorganizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a przekazanie dokumentów oraz wyposażenie techniczne nastąpi z chwilą podjęcia zadań przez właściwe jednostki organizacyjne MSW, UOP, Policji lub inne instytucje państwowe. Nie zakazano zatem Zarządowi Łączności (a w terenie – jednostkom łączności) wykonywania dotychczasowych zadań, jak miało to miejsce w odniesieniu do zadań Służby Bezpieczeństwa.

Funkcjonariusze zatrudnieni w Zarządzie Łączności i w wydziałach łączności nie zostali także wskazani w Instrukcji Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z 25 czerwca 1990 r. wymieniającej osoby uznawane za funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa zobowiązane do poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu.

W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, punktem wyjścia do rozważań nad przedstawionym zagadnieniem prawnym musi być ustawa lustracyjna, a ściślej – jej art. 2, w którym wymieniono organy bezpieczeństwa państwa, zaliczając do nich także instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych. W ocenie przedstawiającego niniejsze zagadnienie prawne, nie jest możliwe w oparciu o akceptowane metody wykładni wykazanie, że dany podmiot był jednostką centralną lub terenową Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. O ile bowiem do grudnia 1956 r. fakt istnienia organów bezpieczeństwa był wręcz eksponowany (istniało odrębne Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego i podległe mu terenowe agendy, potem Komitet ds. Bezpieczeństwa Publicznego), o tyle w następnym okresie doszło do swoistego kamuflażu aparatu bezpieczeństwa. Jego struktury przekształcono tworząc Służbę Bezpieczeństwa i na szczeblu centralnym włączono do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a na szczeblu terenowym - do Komend Milicji Obywatelskiej. Służba Bezpieczeństwa w świetle powszechnie obowiązujących publikowanych aktów prawnych nigdy nie uzyskała samodzielnego bytu, co więcej – nigdzie nie została zdefiniowana. W efekcie tego, aż do 1983 r. żaden publikowany akt prawny nie używał tej nazwy. Wraz z uchwaleniem i ogłoszeniem ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działalności podległych mu organów (Dz. U. Nr 38, poz. 172) przyznano oficjalnie istnienie tej służby jako formacji realizującej zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa państwa oraz wyodrębniono korpus funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa. Służba ta funkcjonowała jako wyznaczone Departamenty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz wydziały wojewódzkich lub referaty powiatowych (rejonowych) Komend Milicji Obywatelskiej. Oddanie do

dyspozycji Służby Bezpieczeństwa struktur tych organów dokonywało się w oparciu o miejscowe akty prawne niższego rzędu, mające postać zarządzeń, wytycznych i rozkazów, a w sferze pracowniczej (etatowej) – rozkazów personalnych. Statut organizacyjny stanowiący załącznik do uchwały nr 144/83 z dnia 21 października 1983 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego, mający umocowanie w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów, w § 6 wymienił 7 służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz 41 jednostek organizacyjnych MSW wśród których na 35 pozycji był wymieniony Zarząd Łączności. Z powyższej struktury organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wynika, że określenie: Służby MSW i Służba Bezpieczeństwa to odmienne pojęcia, aczkolwiek w praktyce utożsamiane.

Odnosząc się do faktu, że Instytut Pamięi Narodowej oraz niektóre sądy wywodzą przynależność Zarządu Łączności do Służby Bezpieczeństwa przede wszystkim z treści decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 grudnia 1983 r., o której mowa w piśmie gen. Straszewskiego adresowanego do szefów Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych, dotyczącym podporządkowania wydziałów łączności do bezpośredniego nadzoru zastępcy szefa wojewódzkiego (stołecznego) urzędu spraw wewnętrznych ds. służby bezpieczeństwa, w uzasadnieniu zagadnienia prawnego zauważono, iż decyzja ta nie tylko nie ma postaci materialnej, gdyż nie zachowała się w archiwach IPN, ale także nie jest wymieniona w wykazie obowiązujących resortowych aktów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Monitorze Polskim i niepublikowanych według stanu na dzień 20 lutego 1985 r. Wykaz stanowił załącznik do obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 lutego 1985 r. w sprawie wykazu obowiązujących resortowych aktów prawnych i zawierał zestawienie zarządzeń i decyzji z lat 1954-1985. Zakładając jednak istnienie decyzji z dnia 8 grudnia 1983 r. należy zaznaczyć, że na podstawie takiej decyzji lub zarządzenia organizacyjnego niezbędne byłoby mianowanie każdego pracownika Wydziału Łączności rozkazem personalnym na funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa. Takie rozkazy personalne w stosunku do funkcjonariuszy Zarządu Łączności nie zostały jednak nigdy wydane. Również z treści zarządzenia Nr 098/83 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie

zakresu działania członków kierownictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które dotyczyło powierzenia podsekretarzom stanu i szefom służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych niektórych zadań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przez sprawowanie nadzoru nad wskazanymi w tych zarządzeniach jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa (w ramach tego powierzenia Szef Służby Zabezpieczenia Operacyjnego nadzorował między innymi Zarząd Łączności) nie można wyprowadzić wniosku, że spowodowało ono zmianę stosunku służbowego funkcjonariuszy Zarządu Łączności, czyli że stali się oni funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa. Nadzór miał charakter organizacyjny i oznaczał, że Szef każdego rodzaju służby sprawował nadzór nad kilkoma przydzielonymi mu jednostkami organizacyjnymi.

W świetle § 6 statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, stanowiącego załącznik do uchwały nr 144/83 Rady Ministrów, Służba Zabezpieczenia Operacyjnego była odmienną jednostką od Służby Bezpieczeństwa, jakkolwiek powszechnie była z nią utożsamiana. Wypada przywołać instrukcję stanowiącą załącznik do zarządzenia nr 000102 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 grudnia 1989 r. w sprawie szczegółowych zasad działalności operacyjnej Służby Bezpieczeństwa, która w § 1 ust. 1 wymieniała jednostki operacyjne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a w ust. 2 jednostki operacyjno-techniczne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Zarząd Łączności nie został w nich wymieniony w ogóle.

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Zarząd Łączności nie jest też strukturą Służby Bezpieczeństwa w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej. Zgodnie z tym przepisem, jednostkami Służby Bezpieczeństwa są te jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, oraz te jednostki, które były ich poprzedniczkami. Treść § 6 zarządzenia nr 143/90 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa, w myśl którego zadania realizowane przez Zarząd Łączności pozostają niezmienione do czasu zakończenia reorganizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, należy interpretować w ten sposób, że wymienione w tym przepisie jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nie są organami

likwidowanej Służby Bezpieczeństwa i jako takie wykonują bez przeszkód swoje zadania aż do czasu zakończenia reorganizacji ministerstwa. Wówczas miało nastąpić przekazanie ich dokumentów oraz wyposażenia technicznego odpowiednikom tych jednostek organizacyjnych utworzonym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, UOP, Policji lub innych instytucji. W odniesieniu zaś do dokumentów i środków trwałych będących na wyposażeniu jednostek Służby Bezpieczeństwa, w § 7 zarządzenia nakazano przekazanie ich do magazynów w związku z natychmiastowym zaprzestaniem działalności.

W uzasadnieniu zagadnienia prawnego nie podzielono też poglądu Instytutu Pamięci Narodowej, zgodnie z którym skoro w § 3 poz. 10 zarządzenia nr 1/90 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 czerwca 1990 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Policji określono, że w skład Komendy Głównej Policji wchodzi także Biuro Łączności, to Zarząd Łączności nie wszedł w skład Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a więc został rozwiązany z chwilą zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa. Tymczasem zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. Nr 30, poz. 181 ze zm.), do zakresu działania ministra należy nadzór nad działalnością między innymi Policji i Urzędu Ochrony Państwa (...), natomiast art. 3 ust. 2 tej ustawy stanowi, że w ministerstwie zatrudnia się pracowników na zasadach określonych w przepisach o pracownikach urzędów państwowych. Tym samym ministerstwo stało się urzędem cywilnym, a więc nie mogło być w jego strukturach jednostek organizacyjnych, w których pełnili służbę funkcjonariusze Policji. Skutkiem reorganizacji ministerstwa było przekazanie wszystkich jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych byłej Milicji Obywatelskiej do Komendy Głównej Policji, w tym Zarządu Łączności jako Biura Łączności. W związku z tym w § 3 zarządzenia 1/90 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 czerwca 1990 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Policji, wydanego na podstawie art. 7 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 6 ustawy z dnia kwietnia 1990 r. o Policji (jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.), postanowiono, że w skład Komendy Głównej Policji wchodzi też Biuro Łączności jako jednostka organizacyjna. W Zarządzeniu Nr 53 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 lipca 1990 r. w sprawie określenia stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy byłej Służby Bezpieczeństwa oraz

jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, w których pełnili oni służbę, w § 1 zostało wyraźnie sprecyzowane, że funkcjonariuszami byłej Służby Bezpieczeństwa są osoby, które pełniły służbę na stanowiskach i w jednostkach wymienionych w Instrukcji Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z dnia 25 czerwca 1990 r. W instrukcji nie wymieniono ani stanowisk ani jednostek pionu łączności. Z zestawienia powyższych dokumentów wynika, że Zarząd Łączności i Wydziały Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych nie zostały rozwiązane, gdyż weszły w skład nowo utworzonej (ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r.) Policji. Z przepisów tych wynika, że pion łączności pozostawiono w strukturach Policji. Wprawdzie jako jednostka organizacyjna Komendy Głównej Policji wymienione zostało Biuro Łączności a nie Zarząd Łączności, jednak w żadnym akcie prawnym nie postanowiono o likwidacji Zarządu Łączności WUSW. Zmiana nazwy jednostki nie może być utożsamiana z likwidacją Zarządu Łączności i utworzeniem Biura Łączności.

Podsumowując, w uzasadnieniu zagadnienia prawnego stwierdzono, że wobec trudności interpretacyjnych dotyczących treści art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy lustracyjnej, posługującego się pojęciami zbiorczymi, przepis ten powinien być interpretowany ściśle, a wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść zainteresowanego. Natomiast skoro Zarząd Łączności nie został rozwiązany, lecz przekształcony w Biuro Łączności, to nie podpada też pod hipotezę normy art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej. Można mieć zatem uzasadnione wątpliwości, czy służba w Zarządzie Łączności w latach 1984-1990 powinna być uznana za służbę w organach bezpieczeństwa państwa.

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zważył, co następuje:

Analizę przedstawionego zagadnienia prawnego rozpocząć wypada od stwierdzenia, że zagadnienie to wyłoniło się przy rozstrzyganiu przez sądy powszechne odwołań od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczących przeliczenia

wysokości emerytur funkcjonariuszy służb mundurowych na podstawie art. 15b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 667; dalej jako ustawa zaopatrzeniowa). Przepis ten został wprowadzony do ustawy zaopatrzeniowej z mocy art. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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. Nr 24, poz. 145). Zgodność tego przepisu z art. 2, art. 10, art. 30 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, a nadto z art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej została potwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK – A 2010 nr 2, poz. 15), zaś Europejski Trybunał Praw Człowieka decyzją nr 15189/10 z dnia 14 maja 2013 r. stwierdził, że ustawa zmieniająca swoją treścią normatywną nie narusza art. 3, art. 6 § 1 i 2, art. 7, art. 8 i art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 1 Protokołu nr 1 do tej Konwencji.

Zgodnie z art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, w przypadku osób, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej, i które pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 1) 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990; 2) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz pkt 2-4.

Hipotezą zawartej w tym przepisie normy prawnej objęte są zatem osoby pełniące służbę w organach bezpieczeństwa państwa i pozostające w tej służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. Warto zauważyć, że przepis ten nie posługuje się pojęciem funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa ani nie odsyła do przepisów

regulujących ich status, tj. ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działalności podległych mu organów (Dz.U. Nr 38, poz. 172) czy też ustawy z dnia 3 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej (Dz.U. Nr 38, poz. 181 ze zm.) albo zarządzenia nr 53 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 lipca 1990 r. w sprawie określenia stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy byłej Służby Bezpieczeństwa oraz jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, w których pełnili oni służbę. Dyspozycja omawianej normy prawnej skierowana jest zatem do wszystkich osób będących adresatami ustawy zaopatrzeniowej, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Punkt ciężkości został bowiem przeniesiony ze statusu personalnego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa na status jednostki organizacyjnej, w jakiej pełniona była służba.

Przepis art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie definiuje pojęcia organów bezpieczeństwa państwa, odsyłając w tym zakresie do art. 2 ustawy lustracyjnej. Warto zauważyć, że zawarte w art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej odesłanie dotyczy tylko tego przepisu ustawy lustracyjnej, a zarazem całej jego treści normatywnej. Jest to o tyle istotne, iż art. 2 ustawy lustracyjnej definiuje pojęcie organów bezpieczeństwa państwa zarówno w swoim ust. 1 jak i ust. 3. Rozstrzygnięcie kwestii zakwalifikowania danej jednostki organizacyjnej, w której pełniona była służba, do organów bezpieczeństwa państwa wymaga rozważenia jej statusu z punktu widzenia obu tych przepisów.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy lustracyjnej, organami bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu tego aktu, są instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych. Przepis ten trzeba jednak interpretować w związku z przepisem ust. 3 powołanego artykułu, zgodnie z którym jednostkami Służby Bezpieczeństwa, w rozumieniu ustawy, są te jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, oraz te jednostki, które były ich poprzedniczkami. Zważywszy, że jednostkami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na szczeblu centralnym i terenowym, do których nawiązuje

przepis art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej, są jednostki wymienione w ust. 1 pkt 5 tego artykułu, właściwa wykładnia obydwóch przepisów prowadzi do wniosku, że jednostkami Służby Bezpieczeństwa są te instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa. Wypada zauważyć, że art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej traktuje jako jednostki Służby Bezpieczeństwa te jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które podlegały rozwiązaniu do chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, czyli do momentu uzyskania przez Urząd organizacyjnej i technicznej zdolności do funkcjonowania po rozwiązaniu Służby Bezpieczeństwa oraz do przejęcia i kontynuowania niektórych zadań dotychczas przypisanych tejże Służbie.

W powołanych w uzasadnieniu zagadnienia prawnego wyrokach sądów powszechnych analizę statusu Zarządu Łączności i jego terenowych ogniw jako jednostek organizacyjnych Służby Bezpieczeństwa przeprowadzano w świetle treści aktów prawnych i dokumentów pochodzących z lat 1983-1984. Tymczasem w przypadku jednostek organizacyjnych, które – jak wspomniany Zarząd Łączności – zostały utworzone z mocy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działalności podległych mu organów (Dz.U. Nr 38, poz. 172) i były wymienione w Statucie Organizacyjnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, stanowiącym załącznik do Uchwały nr 144/83 Rady Ministrów z dnia 21 października 1983 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego, a które istniały do czasu zmiany ustroju Kraju, istotne jest to, czy były one jednostkami organizacyjnymi Służby Bezpieczeństwa w chwili utworzenia Urzędu Ochrony Państwa i czy z tą datą zostały rozwiązane.

Rozwiązanie Służby Bezpieczeństwa nastąpiło z mocy art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180 ze zm.; dalej jako ustawa o UOP), który stanowił, że z chwilą utworzenia Urzędu Ochrony Państwa Służba Bezpieczeństwa zostaje rozwiązana. Natomiast ust. 2 tego artykułu nakazywał Ministrowi Spraw Wewnętrznych przekazanie nowo

utworzonym organom centralnym, zgodnie z ich kompetencjami, dokumentów, mienia oraz etatów pozostających dotychczas w dyspozycji Służby Bezpieczeństwa. Przepis ten nie przesądza, czy Zarząd Łączności MSW i jego terenowe odpowiedniki były organami Służby Bezpieczeństwa. Kwestię tę wyjaśnia natomiast zarządzenie nr 043/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa, wydane - jak zaznaczono we wstępie do tego aktu - w celu wykonania postanowień art. 129 ustawy o UOP. W § 6 zarządzenia postanowiono, że zadania realizowane przez Biuro C, Biuro B, Departament Techniki oraz Zarząd Łączności i ich ogniwa terenowe, a także Departament PESEL, pozostają niezmienione do czasu zakończenia reorganizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zaś przekazanie dokumentów oraz wyposażenia technicznego nastąpi z chwilą podjęcia zadań przez właściwe jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Urzędu Ochrony Państwa, Policji lub innych instytucji państwowych. Z powołanej regulacji w uzasadnieniu zagadnienia prawnego wyprowadza się tezę, że wymienione w tym przepisie jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nie były organami likwidowanej Służby Bezpieczeństwa i jako takie wykonywały bez przeszkód swoje zadania aż do czasu zakończenia reorganizacji ministerstwa. Pogląd ten jest błędny.

Skoro - jak podkreślono we wstępie do tego aktu - zarządzenie zostało wydane w celu wykonania postanowień art. 129 ustawy o UOP, który stanowi o likwidacji Służby Bezpieczeństwa, a w powołanym przepisie § 6 wymienia się między innymi Zarząd Łączności oraz podległe mu ogniwa terenowe, to znaczy, że te jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych szczebla centralnego i terenowego były w chwili utworzenia Urzędu Ochrony Państwa w strukturach Służby Bezpieczeństwa i z mocy prawa podlegały rozwiązaniu. Zupełnie bezpodstawne jest twierdzenie, jakoby treścią zarządzenia unormowano także sytuację prawną innych – poza wchodzącymi w skład rozwiązywanej Służby Bezpieczeństwa – jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W każdym razie podstawy takiej nie daje jedyny powołany w zarządzeniu przepis ustawowy, tj. art. 129 ustawy o UOP.

Zarządzenie, będące aktem wykonawczym do ustawy o UOP, nie mogło też zniweczyć wynikającego z jej art. 129 ust. 1 skutku w postaci rozwiązania wszelkich jednostek organizacyjnych Służby Bezpieczeństwa z chwilą utworzenia Urzędu Ochrony Państwa, co nastąpiło w dniu wejścia w życie tej ustawy, tj. 10 maja 1990 r. Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych nie tylko nie mogło zniweczyć rozwiązującego - w stosunku do Służby Bezpieczeństwa - skutku art. 129 ustawy o UOP, ale także nie mogło przedłużyć bytu jednostek organizacyjnych wchodzących w skład Służby Bezpieczeństwa. Porządkowało ono jedynie sprawy związane z likwidacją Służby Bezpieczeństwa, zwłaszcza że art. 129 ust. 2 ustawy o UOP nakładał na Ministra Spraw Wewnętrznych określone obowiązki związane z przekazywaniem dokumentów, mienia i etatów nowo utworzonym organom centralnym. Zważywszy, że zadania realizowane przez wymienione w § 6 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych podmioty, w tym Zarząd Łączności, nie mogły być definitywnie zakończone, lecz musiały być kontynuowane przez nowo utworzone jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, UOP, Policji lub innych instytucji państwowych, w przepisie tym postanowiono – zresztą w duchu regulacji art. 129 ust. 2 ustawy o UPO – o dalszym wykonywaniu tych zadań do czasu zakończenia reorganizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, po czym będące w posiadaniu tych jednostek dokumenty i sprzęt techniczny miały być przekazane właściwym jednostkom MSW, UOP, Policji i innym instytucjom.

Analizując zmiany organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dokonane po zmianie ustroju, w uzasadnieniu zagadnienia prawnego wskazuje się, że zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. Nr 30, poz. 181 ze zm.), do zakresu działania ministra należy nadzór nad działalnością między innymi Policji i Urzędu Ochrony Państwa (...), natomiast art. 3 ust. 2 tej ustawy stanowi, że w ministerstwie zatrudnia się pracowników na zasadach określonych w przepisach o pracownikach urzędów państwowych. Tym samym ministerstwo stało się urzędem cywilnym, a więc nie mogło być w jego strukturach jednostek organizacyjnych, w których pełnili służbę funkcjonariusze Policji. Skutkiem reorganizacji ministerstwa było natomiast przekazanie wszystkich jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych byłej Milicji Obywatelskiej do Komendy Głównej Policji, w tym

Zarządu Łączności jako Biura Łączności. W związku z tym w § 3 zarządzenia 1/90 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 czerwca 1990 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Policji wydanego na podstawie art. 7 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 6 ustawy z dnia kwietnia 1990 r. o Policji (jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.) postanowiono, że w skład Komendy Głównej Policji wchodzi także Biuro Łączności jako jednostka organizacyjna. Według uzasadnienia przedstawionego zagadnienia prawnego, z zestawienia powyższych dokumentów wynika, że Zarząd Łączności i Wydziały Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych nie zostały rozwiązane, gdyż weszły w skład nowo utworzonej (ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r.) Policji. Z przepisów tych można wysnuć wniosek, że pion Łączności pozostawiono w strukturach Policji. Wprawdzie jako jednostka organizacyjna Komendy Głównej Policji wymienione zostało Biuro Łączności, a nie Zarząd Łączności, jednak w żadnym akcie prawnym nie postanowiono o likwidacji Zarządu Łączności WUSW. Zmiana nazwy jednostki nie może być utożsamiana z likwidacją Zarządu Łączności i utworzeniem Biura Łączności.

Pogląd ten nie jest trafny. Wynikające z powołanych wyżej aktów prawnych zmiany organizacyjne nie były tylko zmianą nazewnictwa poszczególnych jednostek organizacyjnych. Przeciwnie – nawet jeśli usytuowane obecnie w Komendzie Głównej Policji i poddane wraz z całą Policją nadzorowi Ministra Spraw Wewnętrznych Biuro Łączności realizuje zadania należące uprzednio do Zarządu Łączności, to realizuje je jako różna od Zarządu Łączności jednostka organizacyjna, funkcjonująca w ramach nowych struktur organizacyjnych, a nie dawnej Służby Bezpieczeństwa, która uległa rozwiązaniu z mocy prawa (art. 129 ustawy o UOP). Wynikające z zarządzenia nr 043/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa czasowe przedłużenie realizacji zadań Zarządu Łączności i podległych mu jednostek terenowych, nie oznacza dalszego funkcjonowania tych jednostek jako jednostek organizacyjnych Służby Bezpieczeństwa, bo te z mocy prawa uległy rozwiązaniu z chwilą utworzenia UOP. Żadna z jednostek organizacyjnych Służby Bezpieczeństwa nie została zaś wyłączona spod ustawowego rozwiązania, które nastąpiło w określonym czasie. Trafności tezy, iż wszystkie jednostki organizacyjne Służby Bezpieczeństwa uległy rozwiązaniu z mocy prawa, nie przeczy też fakt, że

niektóre zadania należące uprzednio do jednostek Służby Bezpieczeństwa, były po rozwiązaniu tej Służby realizowane przez nowo utworzone komórki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy podjął niniejszą uchwałę.

eb