

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 maja 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia Barbara Białecka (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 maja 2022 r. w S.

sprawy D. K.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W.

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. akt VI U 91/21

1. zmienia zaskarżony wyrok i oddala odwołanie,
2. zasądza od ubezpieczonej D. K. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. kwotę 420 (czteryście dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego organu rentowego za obie instancje.

	Barbara Białecka	
--	------------------	--

III AUa 5/22

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 08.07.2017 roku, Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość emerytury D. K. przyjmując, że wysokość świadczenia emerytalnego od dnia 01.10.2017 roku będzie wynosić 1 169,90 zł.

Ubezpieczona odwołała się od tej decyzji. Wniosła o zmianę decyzji i ustalenie wysokości emerytury w dotychczasowej wysokości. Podała, że w dniu 01.06.1981 roku rozpoczęła pracę na stanowisku telefonistki Wydziału (...) KW MO. Od dnia 18.06.1982 roku została mianowana na stanowisko telefonistki Wydziału (...) KW MO, a od dnia 01.05.1983 roku – mianowana na stanowisko telefonistki (...) w G. Od 28.11.1983 roku pracowała jako telefonistka Komisariatu (...) w G., a od dnia 01.06.1984 roku została mianowana na stanowisko funkcjonariusza w służbie stałej. Od dnia 30.07.1990 roku była młodszym asystentem Wydziału (...) Komendy Wojewódzkiej Policji w G. Nigdy nie posiadała legitymacji funkcjonariusza służby bezpieczeństwa, nie walczyła z opozycją. Dopiero po udostępnieniu jej akt okazało

się, że została „podwieszona” pod etat Wydziału (...) SB w M., gdzie nigdy nie była i nigdy nie pracowała. Dowiedziała się, że była taka praktyka „podwieszania” osób pod inne etaty i że tak jest nawet dzisiaj.

W odpowiedzi na odwołanie Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o oddalenie odwołania.

Wyrokiem z dnia 24 listopada 2021 roku Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że emerytura D. K. nie podlega ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c ustawy wskazanej w decyzji.

Sąd Okręgowy oparł swoje rozstrzygnięcie o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

D. K. urodziła się (...). W 1974 roku zawarła związek małżeński z E. K. funkcjonariuszem Milicji Obywatelskiej. W 1981 roku złożyła podanie o przyjęcie jej do pracy w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w G. jako telefonistka. W dniu 01.06.1981 roku ubezpieczona rozpoczęła pracę jako telefonistka w Wydziale (...) Komendy Wojewódzkiej MO w G. Dnia 18.06.1982 roku została mianowana na stanowisko telefonistki Wydziału (...) KW MO w G. Następnie, w dniu 01.05.1983 roku została mianowana na stanowisko telefonistki milicjanta kierowcy (...) w G. W dniu 03.10.1983 roku zdała egzamin na podoficera milicji obywatelskiej. Od dnia 28.11.1983 roku pracowała jako telefonistka w Komisariacie Kolejowym (...) w G. W dniu 01.06.1984 roku została mianowana na stanowisko funkcjonariusza w służbie stałej. Od dnia 30.07.1990 roku była młodszym asystentem Wydziału (...) Komendy Wojewódzkiej Policji w G. Praca wykonywana w spornym okresie w charakterze telefonistki była pracą zmianową, wykonywaną w pomieszczeniu zamkniętym, przy sztucznym oświetleniu. Z tytułu pracy jako telefonistka miała dodatkowy urlop w związku z pracą w hałasie (obsługa centrali telefonicznej). Do zakresu działania Wydziału (...) milicji obywatelskiej należało m.in. zapewnienie międzymiastowej, telefonicznej łączności rządowej, w tym dla władz wojewódzkim, partyjnych, zapewnienia międzyresortowej łączności, sprawne działanie łączności radiowej krótkofalowej. Ubezpieczona w spornym okresie wykonywała pracę telefonistki w sekcji (...) Do jej obowiązków należało m.in. odbieranie szyfrogramów, odbieraniem telefonów, obsługiwanie urzędów rządowych (telefon rządowy jeśli były połączenia telefoniczne np. do komendanta). Jako telefonistka pisała również dzienne raporty, tj. że przyszła do pracy, odebrała określoną ilość połączeń telefonicznych, ile było awarii, problemów z połączenia telefonicznymi. Skarżąca nie zajmowała się obsługą podsłuchów bowiem nie została w tym zakresie przeszkolona. Odpisywała na telegramy do milicji, np. dotyczące kradzieży czy zatrzymania i taka informacja była przekazywana do biura dyżurnego kraju do W.. Jedyne raz dokonała przeszukania – gdy pewna dziewczyna dopuściła się kradzieży. Żadnego więcej przeszukania nie dokonała. Po wstąpieniu do Policji była kierowana przez naczelnika i wydział kadr na dalsze szkolenia.

W 1997 roku wystąpiła z wnioskiem o zwolnienie jej ze służby w policji. Rozkazem personalnym z dnia 19.05.1997 roku została zwolniona ze służby w policji z dniem 31.05.1997 roku. Decyzją z dnia 05.06.1997 roku ubezpieczona nabyła prawo do emerytury policyjnej.

W informacji z dnia 08.03.2017 roku, Nr (...), Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że w okresie od 01.01.1984 roku do 31.07.1990 roku ubezpieczona pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18.02.1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy...

Sąd Okręgowy zważył, że odwołanie ubezpieczonej okazało się zasadne.

W odwołaniu ubezpieczona wskazała m.in., że ustawa z dnia 16.12.2016 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... narusza standardy zgodności z Konstytucją RP, Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Traktatem o Unii Europejskiej oraz Kartą Praw Podstawowych, a Sąd orzekający miał na względzie, że nie jest związany przepisami ustawy w sytuacji jej kolizyjności z Konstytucją i prawami podstawowymi Unii Europejskiej, a norma sprzeczna z prawami podstawowymi Unii Europejskiej, czy z Konstytucją może być pominięta przez sąd, który może bezpośrednio stosować Konstytucję.

Ustawa z dnia 23.01.2009 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... z dniem 01.01.2010 roku obniżyła wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do dnia 31.07.1990 roku z 2,6 % do 0,7 % przyjmując, że prawa te zostały nabyte niesłusznie z punktu widzenia aktualnej oceny działalności tych instytucji, wobec czego jako dopuszczalną uznano likwidację tzw. przywilejów emerytalno - rentowych byłych funkcjonariuszy, nadanych im przez władze w czasach poprzedniego ustroju. Przepisy tej ustawy (tzw. pierwszej ustawy dezubekizacyjnej) zostały uznane za zgodne z Konstytucją (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.02.2010 roku, K 6/09).

W dniu 01.01.2017 roku weszła w życie tzw. druga ustawa dezubekizacyjna, która wprowadziła obniżenie policyjnych emerytur, policyjnych rent inwalidzkich i rent rodzinnych po osobach, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Grupa ta została zdefiniowana w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej, zgodnie z którym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22.07.1944 roku do 31.07.1990 roku w wymienionych w tym przepisie instytucjach i formacjach. W ramach nowelizacji wprowadzono także nowe zasady obliczania wysokości przysługujących świadczeń. Zdaniem Sądu I instancji zmiana ta doprowadziła do tego, że doszło do kolejnego swoistego rozliczenia się przez państwo z osobami służącymi totalitarnemu państwu. W uzasadnieniu projektu ustawy z 16.12.2016 roku wskazano, iż jej celem było „wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo - świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22.07.1944 roku do 31.07.1990 roku”. Niewątpliwie ustawa ta i wprowadzone nią regulacje stanowiły „poprawkę” stanu prawnego, jaki stworzył ustawodawca wprowadzając uprzednie zmiany ustawą z dnia 23.01.2009 roku. W uzasadnieniu ustawy z dnia 16.12.2016 roku ponowiono argument o konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL, co budzi wątpliwości Sądu Okręgowego bowiem takie osoby przeszły już procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa, a obecnie ten sam okres służby stał się podstawą do ponownego obniżenia i to do poziomu minimalnego emerytury i renty inwalidzkiej.

Tymczasem materiał dowodowy zgromadzony w sprawie w ocenie Sądu Okręgowego nie ujawnił dowodów przestępczej działalności ubezpieczonej. Pozwany nie dokonał również oceny jej indywidualnych czynów „poprzez ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, które służyłyby reżimowi komunistycznemu”. Taką to odpowiedzialność ustawa z 2016 roku ustanawia wobec „każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez samo definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b). Dlatego nasuwają się sformułowane wątpliwości prawne: „Czy kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa’ określone w art. 13 b ust. 1 ustawy z dnia 18.02.1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ... wprowadzone ustawą z dnia 16.12.2016 roku zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22.07.1944 roku do 31.07.1990 roku, potwierdzonej stosowną informacją IPN wydaną w trybie art. 13 a ust. 1 ustawy, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu?”.

W ocenie Sądu Okręgowego kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 18.02.1994 roku wprowadzone ustawą z dnia 16.12.2016 roku nie może spełniać tylko formalna przynależność do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22.07.1944 roku do 31.07.1990 roku. Zrealizowanie tej przesłanki powinno być ocenione także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, służących reżimowi komunistycznemu, co wynika z podstawowych, fundamentalnych zasad przyjętych dla świadczeń emerytalno-rentowych.

Wobec powyższego należy dokonać kontroli zaskarżonej decyzji pod kątem zgodności z prawem, w odniesieniu do stanu rzeczy (faktycznego i prawnego) istniejącego w chwili wydania przez organ rentowy decyzji. Zakład emerytalno-

rentowy MSWiA nie ma możliwości kontroli ani oceny informacji o przebiegu służby, ponieważ weryfikacja informacji o przebiegu służby została wyłączona z woli ustawodawcy, przeto organ ten jest związany uzyskaną informacją. Tymczasem Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 09.12.2011 roku w sprawie II UZP 10/11 (OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298), uznał że sąd powszechny (sąd ubezpieczeń społecznych), rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią takiej informacji 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). Z powyższego wynika, że Sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji o przebiegu służby.

Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie tak prawa do emerytury policyjnej czy renty inwalidzkiej jak i wysokości tych świadczeń oraz odpowiedniej kwalifikacji prawnej ustalonych faktów. Sama służba w określonym organie bezpieczeństwa państwa nie może być uznana za niemal jedyne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych lub rentowych uprawnień, jeżeli w konkretnej sprawie nie ujawniono dowodów działalności odwołującego się skierowanej przeciwko podstawowym wolnościom i prawom człowieka, którą ustawa z 2016 roku przyjmuje w stosunku do każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b ustawy).

Zdaniem Sądu I instancji nie można generalizować i przyjmować, że każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż kłóci się to z „ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec odpowiedzialności zbiorowej. Literalne brzmienie ustawy z 2016 roku nie zakłada żadnego rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub podejmowali działalność przeciwko demokratycznej opozycji oraz tymi, którzy jedynie należeli np. do personelu technicznego”, choćby sporna interpretacja wynikała „wprost z wykładni językowej normy zawartej w art. 13 b ust. 1 ustawy, traktującej jednakowo wszystkich zatrudnionych w cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych w ustawie. Nie można zapominać, że niektórzy z nich realizowali czynności o charakterze logistycznym (zaopatrzenie) czy organizacyjnym (np. prace sekretarskie), ale z uwagi na dostęp do informacji prawnie chronionych oraz charakter samej PRL, zajmowali etaty funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa”. Nie można dokonać interpretacji z pominięciem zasady, że zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne (w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń), lecz niewątpliwie powinno to następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji. W wyroku z 20.12.1999 roku w sprawie K 4/99 (OTK ZU 1999 nr 7, poz. 165) Trybunał Konstytucyjny między innymi „wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 14.03.1995 roku, K 13/94, OTK 1995 r., cz. I, poz. 6). Równocześnie w wyroku z 11.05.1997 roku w sprawie K 2/07 Trybunał Konstytucyjny (OTK ZU nr 5/ (...), poz. 48) wskazywał, że „środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwu grożącemu podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy”. Obniżenie wskaźników z 0,7 i 2,6 % podstawy wymiaru za każdy rok służby do 0 % podstawy wymiaru jest równoznaczne z wyłączeniem tej służby ze stażu ogólnego, co oznacza, że osoby będące funkcjonariuszami przed rokiem 1990 traktowane są tak, jakby nie świadczyły w tym okresie jakiegokolwiek pracy.

Z definicji państwa totalitarnego wynika, że jest ono oparte na zasadzie skrajnego centralizmu, o rozbudowanym aparacie przemocy (zwłaszcza policji politycznej), lub ingeruje przez swój aparat kontrolny we wszystkie sfery życia społecznego. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że przepisów ustawy z dnia 16.12.2016 roku nie można czytać w oderwaniu od całego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem art. 13b ust. 1 tej ustawy nie jest „zupełnie nowy, bo kwestię tę rozstrzygała już poprzednia ustawa, tzw. pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 roku (jej art. 15b ust. 1). Stwierdziła ona, że sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa powoduje obniżenie świadczenia emerytalnego. Nie dodawała żadnych warunków, ocen czy opisów”. Wtedy Sąd Najwyższy potwierdzał w wyrokach z 24.06.2015 roku (II UK 246/15) oraz z 25.05.2016 roku (II BU 7/15), że nie trzeba analizować rodzaju wykonywanej przez funkcjonariusza służby po to, by ustalić, czy jego świadczenie podlega zmniejszeniu. W postępowaniu w sprawie III UZP 11/19 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19.02.2020 roku, Legalis 2281466) Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, iż ustawa z 16.12.2016 roku wprowadziła nowe kryterium - „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a to, „co taka „służba” oznacza, tłumaczy ustawa lustracyjna: chodzi o zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. To dodatkowe kryterium jest kluczem. Można argumentować, że nie wystarczy być na liście instytucji i jednostek, które ustawodawca uznał za totalitarne”. Obywatel ma prawo oczekiwać, że oceniając sprawę jego emerytury państwo sprawdzi, czy jego służba miała czy nie spełniała cech określonych w definicji ustawy lustracyjnej, a „tylko tak może być zrealizowany cel ustawy, by ci, których służba nie była działaniem na rzecz totalitarnego państwa, nie tracili w sposób nieuzasadniony świadczeń”.

Poprawianie przez ustawodawcę własnych rozwiązań tylko z uzasadnieniem, że poprzednie były nie dość dotkliwe jest niedopuszczalnym naruszeniem praw słusznie nabytych. (...) emerytalny nie może być postrzegany jako element karania obywateli, gdyż uprawnienia emerytalno-rentowe nie są szczególnymi korzyściami, nawet w odniesieniu do służb mundurowych. Emerytura i renta to świadczenia za pełnienie służby, a nie za sposób jej pełnienia. Z tych powodów ponowne obniżenie świadczenia emerytalnego (rentowego) byłym funkcjonariuszom służb mundurowych winno być oceniane negatywnie. Wprowadzenie drastycznych rozwiązań w zakresie praw emerytalnych i rentowych godzi w zasadę ochrony praw nabytych, która zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce”. Sporna reforma systemu emerytalnego dokonana kolejny raz z uzasadnieniem likwidacji „nienależnych”, czy „nadmiernych” przywilejów nie może stanowić „ponownej penalizacji”. Przyjęty w ustawie o % wskaźnik wysokości podstawy emerytury tworzy fikcję niepozostawania w zatrudnieniu, przeto kolejna „likwidacja” przywileju funkcjonariusza może przerodzić się w swoistą represję i dyskryminację. Ustanowienie odpowiedzialności tylko z przyczyn przynależności do określonych instytucji i formacji pozostaje w opozycji z zasadami rządów prawa, także do prawa do sądu bezstronnego i niezawisłego. Z tych też powodów kryterium zatrudnienia w służbach bez dokonywania ocen indywidualnych czynów funkcjonariusza pozbawia sąd realnych narzędzi kontroli spornych decyzji i „fikcji” kontroli sądowej.

Sąd Okręgowy wskazał, że poza sporem w niniejszej sprawie było, że w okresie od 01.01.1984 roku do 31.07.1990 roku ubezpieczona pracowała jako telefonistka w Wydziale (...) milicji obywatelskiej. Jak wynika z informacji do rozkazu (z dnia 18.06.1982 roku) ubezpieczona jako telefonistka Wydziału (...) Grupy Operacyjnej w M. Wydział (...) SB, została odwołana z zajmowanego stanowiska i przeniesiona na stanowisko telefonistki Wydziału (...) Sekcji (...) Komendy Wojewódzkiej w G. – od dnia 18.06.1982 roku. Od 28.11.1983 roku pracowała jako telefonistka Komisariatu (...) w G., a od dnia 01.06.1984 roku została mianowana na stanowisko funkcjonariusza w służbie stałej. Od dnia 30.07.1990 roku była młodszym asystentem Wydziału (...) Komendy Wojewódzkiej Policji w G. Ustawodawca przyjął fikcję prawną sugerującą, że takiej służby w ogóle nie było bowiem przyjęcie wskaźnika 0,0 % należy ocenić nie tyle, jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji karnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem ubezpieczonego, które taką sankcją by uzasadniało. Takie ukształtowanie wskaźnika świadczy o represyjnym charakterze ustawy, podobnie jak i zastosowanie sankcji nie za to, co robił skarżący, a tylko za to, w jakich organach państwa pracował oraz, co szczególnie istotne, bazując wyłącznie na przypuszczeniach i niedopuszczalnym uogólnieniu, że osoba taka jak ubezpieczony korzystała z profitów, jakie dawała służba na rzecz totalitarnego państwa. Niewątpliwie doszło do naruszenia zasady proporcjonalności w zakresie zapewnienia zabezpieczenia społecznego

ubezpieczonemu po osiągnięciu wieku emerytalnego, za czym przemawia także fakt, iż ustawa ta została uchwalona po niemal 27 latach od transformacji ustrojowej. Należy przy tym także podkreślić, że po dniu 31.07.1990 roku ubezpieczona została pozytywnie zweryfikowana i pełniła służbę w Policji do dnia przejścia na emeryturę i rentę w 2008 roku.

Ustawa z 2016 roku wprowadza odpowiedzialność zbiorową, swoim zakresem podmiotowym obejmując, bez wyjątków, wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju wykonywanych czynności czy zajmowanego stanowiska. Tymczasem istotą demokratycznego państwa prawa związanego zasadą rządów prawa i klauzulą sprawiedliwości społecznej jest to, że każdy zostaje potraktowany przez państwo i prawo sprawiedliwie, czyli w sposób, który jest adekwatny do popełnionych przez niego czynów i jego postawy, którą przyjął w czasach PRL. Ustawodawca stworzył natomiast swoisty instrument polityki represyjnej bez uprzedniego stwierdzenia winy konkretnej osoby, umożliwienia jej obrony i odniesienia do stawianych zarzutów. Skutkujące obniżeniem emerytury i renty, zakwalifikowanie odwołującego do określonej grupy osób bez względu na jego indywidualne cechy, prowadzi do przypisania mu czynów z definicji haniebnych, bez jakichkolwiek czynności wyjaśniających. Zastosowanie przez ustawodawcę, a następnie w ramach postępowania administracyjnego przez organ rentowy, konstrukcji odpowiedzialności zbiorowej w stosunku do odwołującego, w żaden sposób nieuzasadnionej w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy.

Jak wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, służba ubezpieczonej w latach 1984-1990 była służbą w jednostkach organizacyjnych określonych w art. 13b ustawy z 2016 roku, w konsekwencji czego odwołująca została uznana przez organ rentowy, opierający się na informacji uzyskanej z IPN, za osobę pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa, co skutkowało obniżeniem jej należnej emerytury. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że z akt IPN nie wynika, aby działalność ubezpieczonej w spornym okresie polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów czy jakimkolwiek łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Brak zdaniem Sądu I instancji jakichkolwiek dowodów, że w spornym okresie ubezpieczona dopuszczała się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych. Brak dowodów aby skarżąca dopuszczała się łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałciła prawo do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Skarżącej nigdy nie zarzucono prowadzenia jakichkolwiek działań niezgodnych z prawem, czy przekroczenia uprawnień. Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, że praca ubezpieczonej polegała na odbieraniu telefonów, szyfrogramów, obsłudze urzędów rządowych tj. telefonu rządowego (jeśli było połączenie do komendanta). Pisała również raporty dzienne (np. że przyszła do pracy, odebrała określoną ilość połączeń telefonicznych, ile było awarii czy problemów z połączeniami telefonicznymi). Skarżąca nie przeszła odpowiedniego szkolenia wobec czego nie obsługiwała podsłuchów. Zajmowała się natomiast odpisywaniem na telegramy do policji (np. dotyczące kradzieży czy zatrzymania i taka informacja była dalej przekazywana do biura dyżurnego w kraju do W.). Jedynie raz w czasie służby w milicji dokonała przeszukania – jednej dziewczyny, która dopuściła się kradzieży. Żadnych więcej przeszukań nie dokonywała. Praca wykonywana w spornym okresie przez ubezpieczoną w charakterze telefonistki była pracą zmianową, wykonywaną w pomieszczeniu zamkniętym, przy sztucznym oświetleniu. Z tytułu pracy jako telefonistka miała dodatkowy urlop w związku z pracą w hałasie (obsługa centrali telefonicznej). Do zakresu działania Wydziału (...) milicji obywatelskiej należało m.in. zapewnienie międzymiastowej, telefonicznej łączności rządowej, w tym dla władz wojewódzkim, partyjnych, zapewnienia międzyresortowej łączności, sprawne działanie łączności radiowej krótkofalowej. Brak jakichkolwiek dowodów - tak co do okresu pracy w Wydziale (...) w M. Wydział (...) SB, jak i w pozostałych wydziałach w spornym okresie – aby ubezpieczona brała udział w akcjach przeciwko opozycji czy K., aby zajmowała się podsłuchiowaniem obywateli, sprawdzaniem ich korespondencji, inwigilowaniem, zastraszaniem zarówno w godzinach służby jak i poza tymi godzinami. Brak dowodów aby ubezpieczona zajmowała się ściganiem opozycji demokratycznej, ściganiem K., związków wyznaniowych, stowarzyszeń. Sąd Okręgowy dał wiarę zeznaniom ubezpieczonej albowiem były one spójne i logiczne i znajdowały potwierdzenie w pozostałym materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie, w tym przede wszystkim w dokumentach pochodzących z okresu zatrudnienia skarżącej. W dokumentach osobowych skarżącej, którym Sąd dał wiarę, brak jest jakichkolwiek dowodów świadczącym o tym, że ubezpieczona w spornym okresie

wykonywała czynności polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów; a także polegające na łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Mimo zatem braku jakichkolwiek dowodów co do nagannej czy też niemoralnej przeszłości ubezpieczonej ustawodawca, a następnie organ rentowy posłużył się konstrukcją zakładającą swoisty automatyzm bez jakiegokolwiek odwołania się do indywidualnych cech konkretnego ubezpieczonego.

Jak już wyżej wskazano, pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa w spornym okresie, nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji z IPN (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Takie stanowisko zajął w uchwale 7 sędziów z 16.09.2020 roku Sąd Najwyższy (III UZP 1/20). To stanowisko, jak i argumentację zawartą w uzasadnieniu tej uchwały Sąd Okręgowy w całości podzielił. Tymczasem z okoliczności sprawy nie wynika, że odwołująca dopuszczała się tego typu czynów.

Rolą organu, który obniża emeryturę jest wykazanie, że ktoś faktycznie służył na rzecz ustroju totalitarnego. Jeżeli organ temu nie sprostą, to nie można utrzymać decyzji. To nie emeryci mają obowiązek wykazać, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby w okresie od 22.07.1944 roku do 31.07.1990 roku w organach PRL jest wystarczający do uzyskania celu ustawy dezubekizacyjnej. To Zakład Emerytalno – Rentowy MSWiA ma dowieźć, że służba była w taki sposób pełniona, że uzasadniało to obniżenie świadczenia. A w niniejszym postępowaniu pozwany nie sprostą temu obowiązkowi.

Pozwany nie wykazał, aby ubezpieczona dopuszczała się czynów naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka, nie przedstawił konkretnych osób pokrzywdzonych bezprawnie przez funkcjonariusza, nie przedstawił dowodów, że wnioskodawczyni w sposób oczywisty wspierała, propagowała, utożsamiała się z zasadami państwa totalitarnego. W ocenie Sądu pełnienie służby w Wydziale (...) Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej, Wydziale do (...) (...) KW MO, (...) w G., czy też Wydziale (...) w M. (...) Wydział SB – jako telefonistka – nie przesądziło, że wnioskodawczyni dopuściła się przestępczej działalności. Nie wynika to w ocenie Sądu I instancji z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie.

Apelację od powyższego wyroku wniósł organ rentowy, zaskarżając go w całości, zarzucił mu naruszenie:

1) art. 15c ust. 1-3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... poprzez ich niezastosowanie i nieuprawnione przyjęcie, że „odwołująca się nie powinna” podlegać rygorom przewidzianym w tych przepisach, pomimo iż spełnia przesłanki w tych przepisach określone;

2) art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej, poprzez nie zastosowanie tego przepisu,

3) art. 13b ust. 1 pkt 5 litera c i d ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną wykładnię,

a w konsekwencji niezastosowanie i błędną wykładnię i uznanie, że ubezpieczona nie pełniła służby w jednostkach enumeratywnie wymienionych w tym przepisie,

4) art. 252 k.p.c., poprzez zakwestionowanie przez Sąd - oświadczenia IPN, podczas gdy odwołująca się nie przedstawiła okoliczności przeciwnych;

5) art. 232 k.p.c., poprzez zarzucenie pozwanemu braku odpowiedniej inicjatywy dowodowej, w sytuacji gdy zaoferował on informację o przebiegu służby,

której wystawcą jest IPN;

6) art. 233 § 1 k.p.c., poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów,

7) sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, podczas gdy z treści informacji o przebiegu służby wynika, iż odwołująca pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy,

W oparciu o powyższe zarzuty, organ rentowy wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołania oraz o zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz pozwanego kosztów postępowania.

W odpowiedzi na apelację, ubezpieczony wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja okazała się uzasadniona.

Wstępnie przypomnienia wymaga, że w dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... , na mocy której wprowadzono przepis art. 13b, ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Nadto ustawa zmieniająca wprowadziła zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury i renty inwalidzkiej.

Zauważyć zatem należy, że w niniejszej sprawie ustalone zostało, że odwołująca niewątpliwie w okresie 01.01.1984 roku do 31.07.1990 pełniła służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy. Zatem z mocy art. 15c i art. 22a cyt. ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...], już na tej tylko podstawie zasadnym było obniżenie świadczeń.

Sąd Apelacyjny, odmiennie niż Sąd Okręgowy, nie miał w powyższym zakresie wątpliwości co do prawidłowości zastosowania przez organ rentowy przepisów prawa materialnego.

Zdaniem odwołującej przepisy przyjęte przez organ emerytalny za podstawę decyzji nie powinny znaleźć zastosowania w jej przypadku. Wskazała, że jest to nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego jej prawa do zabezpieczenia społecznego.

Sąd Apelacyjny nie popiera argumentacji odwołującej.

Sąd Apelacyjny w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), zgodnie z którą kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 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.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego organowi stosującemu przepisy art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej nie przyznano uprawnienia do kształtowania treści pojęcia "służba na rzecz totalitarnego państwa" w sposób dowolny.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że zgodnie z dominującą obecnie zasadą wykładni, mimo jednoznaczności językowej, dopuszczalne jest kontynuowanie zabiegów interpretacyjnych i oddanie pierwszeństwa rezultatowi otrzymanemu wedle dyrektyw funkcjonalnych ale jedynie wtedy, gdy rezultat językowy burzy podstawowe założenia o racjonalności prawodawcy. Za niedopuszczalne należy uznać to w sytuacji, gdy 1) treść sformułowanej definicji legalnej jest jednoznaczna językowo; 2) jednoznaczny językowo przepis przyznaje jakimś podmiotom określone kompetencje (por. M. Zieliński, Wybrane zagadnienia wykładni prawa, PiP 2009, nr 6, s. 9) – co ma miejsce w niniejszym przypadku.

Ustawodawca wskazał jednocześnie wyłączny rodzaj dowodu, który służyć ma ustaleniu spełnienia się przesłanek tworzących definicję legalną wskazanego pojęcia. Dowodem tym jest przewidziany w art. 13a ustawy zaopatrzeniowej dokument nazwany zaświadczeniem.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego ustawa zawiera definicję legalną, z której wynika jednoznacznie, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby, jako "służby na rzecz totalitarnego państwa" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. W tym zakresie Sąd Apelacyjny podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2020 r. (I OSK (...)).

Od zasady, o której mowa w art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej ustawodawca przewidział wyjątek. Zezwolił bowiem ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych na wyłączenie stosowania tego przepisu w przypadku, gdy służba funkcjonariusza pełniona na rzecz totalitarnego państwa przed dniem 31 lipca 1990 r. była krótkotrwała, a po dniu 12 września 1989 r. rzetelnie wykonywał zadania i obowiązki, w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Ustawodawca uznał przy tym, że przesłanki te muszą być spełnione w stopniu kwalifikowanym, jako szczególnie uzasadniony przypadek.

Niezaprzeczalnie wolą ustawodawcy było doprowadzenie regulacji prawnych dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb wymienionych w ustawie do rozwiązania zgodnego ze sprawiedliwością społeczną poprzez zlikwidowanie przywilejów dla osób, którym takie przywileje, z tytułu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa, nie należały się. Z tych właśnie względów, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura za ten okres wynosi o % podstawy jej wymiaru. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk nr (...) z kadencji sejmiku 2015-2019) wskazano m.in., że ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa (...) jest konieczne ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W uzasadnieniu projektu wskazano, że jako przywilej należy rozumieć ustalenie świadczeń emerytalnych i rentowych na zasadach znacznie korzystniejszych, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Chodzi o możliwość przejścia na emeryturę już po 15 latach służby. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty przyjmowane jest uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku, zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80 % (emerytura) lub 90 % (renta inwalidzka) tego uposażenia. Zdaniem autora projektu, o ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalno - rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia dla byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Istotnym przywilejem funkcjonariusza policji jest również bardzo korzystna regulacja polegająca na tym, że świadczenie emerytalne wzrasta o 2,6 % wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy). Celem ustawy nowelizującej było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa o % podstawy wymiaru. Można zatem stwierdzić, że tak rozumiany cel ustawy wyraża się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Jedynie w przypadku krótkotrwałości tej służby, która w dodatku oceniana być musi jako szczególnie uzasadniony przypadek, ustawodawca wyraził wolę odstąpienia od zasady. Przewidziana ustawowo w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dopuszczalność wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a ustawy, skutkująca objęciem osób, o których mowa w tych przepisach unormowaniami zawartymi w art. 15, art. 22 ww. ustawy, stanowi swoistego rodzaju *lex specialis*. Sytuuje osoby te w wyjątkowej pozycji.

Tym samym, zbędne jest dopatrywanie się podtekstów w definicji legalnej pojęcia "służba na rzecz totalitarnego państwa".

Założenie przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20, iż służba ta powinna być oceniana indywidualnie i wymaga zbadania jej charakteru, stanowi zaprzeczenie woli ustawodawcy, a

nadto nakłada na organ niewykonalny de facto obowiązek dowodowy, a tym samym czyni niemożliwą jego ocenę przez sąd.

Pogląd powielany w orzecznictwie, a także w piśmiennictwie prawniczym, zgodnie z którym definicja ustawowa „służby na rzecz totalitarnego państwa” przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy, mające w istocie konstrukcję obalalnego ustawowego domniemania - w ocenie Sądu Apelacyjnego nie znajduje oparcia w przepisach ustawy zaopatrzeniowej odczytywanych w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa.

Ustawodawca, poza ścisłą definicją legalną odwołującą się do przejrzystych i jednoznacznych kryteriów, nie upoważniających do jakiegokolwiek dalszej interpretacji, wprowadza rozwiązania ustawowe, które wypełniają wymagane od ustawodawcy standardy demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności realizują wymóg tworzenia takich regulacji prawnych, które pozostają w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Przede wszystkim ustawodawca pozwala na wyłączenie z katalogu osób poddanych generalnej zasadzie, o której mowa w art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej tych osób, które udowodnią, że przeciwdziałały swojej działalnością totalnemu ustrojowi (art. 15c ust. 5 i 6 i odpowiednio art. 22a ust. 5 oraz art. 24a ust. 6 ustawy zaopatrzeniowej). Jest to regulacja na tyle jasno skonstruowana, że nie wymaga odwoływania się do wykładni funkcjonalnej czy systemowej.

Co więcej, należy zauważyć, że regulacja ta wzmacnia legalną definicję pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa", albowiem dowodzi, że powinno być ono rozumiane wyłącznie przez pryzmat czasu i miejsca jej pełnienia.

Innymi słowy, gdyby w definicji tej zakodowane było "bezpośrednie zaangażowanie funkcjonariusza w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego" w odróżnieniu od "służby na rzecz państwa jako takiego" - to wskazana regulacja pozwalająca wyłączyć unormowania "restrykcyjne", jak określa je orzecznictwo, byłaby zbędna.

Jako niezrozumiałe wydaje się zatem poszukiwanie możliwości uzyskania tożsamego rezultatu, poprzez niedozwoloną modyfikację definicji legalnej. Przypomnieć bowiem trzeba, że uprawnienie sądu do wykładni prawa kończy się tam, gdzie zaczyna się tworzenie nowej normy prawnej w toku stosowania prawa.

Reasumując, Sąd Apelacyjny uznaje, za całkowicie zbędne, a nadto sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni twierdzenie o konieczności odkodowania pełnej treści pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa" poprzez indywidualizowanie charakteru tej służby. W istocie bowiem taka wykładnia sprowadza się do stworzenia nowej normy prawnej, w dodatku sprzecznej z celem i brzmieniem pozostałych regulacji ustawy zaopatrzeniowej.

Zauważyć należy, że powyższy pogląd nie jest odosobniony. Również SSA Jerzy A. Sieklucki w zdaniu odrębnym do wyroku SA w Lublinie z 15.12.2020 r., Legalis nr 2530663) nie podzielił poglądu zawartego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, że fakt pełnienia „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 z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... wykazany w informacji IPN o przebiegu służby, może być kwestionowany poprzez 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. Takie podejście niweczy istotę nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej. SSA Jerzy A. Sieklucki zauważył, że ideą tej nowelizacji było wprowadzenie do systemu prawa takich rozwiązań, które w pełniejszym zakresie zapewniłyby zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL, poprzez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., ponieważ wprowadzone na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. rozwiązania okazały się w praktyce nie w pełni skuteczne. Chodziło o wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych przy ocenie służby byłych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa poprzez precyzyjne wskazanie instytucji i formacji, w których służba miała taki właśnie

charakter. SSA Jerzy A. Sieklucki zaprezentował stanowisko, że w świetle przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wystarczające jest formalne (udokumentowane) wykazanie, że wnioskodawca pełnił służbę w jednej z enumeratywnie wymienionych w tym przepisie instytucji czy formacji, która została uznana przez ustawodawcę za służbę na rzecz totalitarnego państwa. A zatem, wystarczający jest fakt pełnienia służby w tych instytucjach i formacjach, natomiast rzeczywisty charakter zadań i obowiązków funkcjonariusza realizowanych w tych instytucjach i formacjach jest, w świetle tej normy, prawnie obojętny. Powyższe skutkuje tym, że kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej podlega sądowej weryfikacji, ale jedynie w zakresie formalnej przynależności konkretnego funkcjonariusza do instytucji wymienionych w art. 13b ustawy. SSA Jerzy A. Sieklucki zauważył, że ustawodawca, w ustawie zaopatrzeniowej, nie przewidział po stronie takiego funkcjonariusza uprawnienia do kwestionowania faktu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa poprzez dowodzenie, że służba pełniona w tym czasie, we wskazanych w art. 13b instytucjach i formacjach, nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Wskazał natomiast, że funkcjonariusz, któremu obniżono świadczenie zaopatrzeniowe, może wystąpić do właściwego ministra o weryfikację spornych okresów jego służby w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jeżeli uważa, że spełnił warunki, o których mowa w jej art. 8a. Nadto, ustawa przewiduje, że przepisów obniżających świadczenia nie stosuje się, jeżeli osoba uprawniona udowodni, że przed rokiem 1990 r. funkcjonariusz, bez wiedzy przełożonych, współpracował i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (tak: art. 15c ust. 5, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej).

Sąd Apelacyjny nadto zwrócił uwagę, że cel tej nowelizacji w swoim generalnym założeniu i co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy zwykłego w ustalone uprawnienia emerytalne i rentowe w/w funkcjonariuszy, gdyż uprawnienia te - o ile ich istnienie lub wysokość mają ścisły związek z tą służbą - zostały nabyte niegodziwie.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie sygn. akt K 6/09 uznał, iż art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa nie wynika w żaden sposób, że każdy bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca był uprawniony do wprowadzenia regulacji obniżających w racjonalnie miarkowany sposób świadczenie emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa publicznego, których mowa w 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. Zdaniem Trybunału zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.

Odnosząc powyższą ocenę do treści art. 15c ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy zaopatrzeniowej, Sąd Apelacyjny uznał, iż nie stanowi on naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

Sąd Apelacyjny wskazuje, że możliwość pozostającej w zgodzie z ustawą zasadniczą ingerencji w sferę prawa zabezpieczenia społecznego potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 roku (II UZP 2/11, Legalis nr 288417), oceniając przepisy tzw. „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej”. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r. uprzednia nowelizacja z 2009 roku zaliczała okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa do tzw. wysługi emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych i przyznanie po 0,7 % podstawy wymiaru

emerytury obliczanej od ostatniego, tj. z reguły najwyższego miesięcznego uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, w żaden sposób nie dyskryminowała tych osób. Przeciwnie, nadal, pomimo tej nowelizacji i obniżenia współczynnika z 1,3 % do 0,7 % świadczenia tej grupy ubezpieczonych (adresatów nowelizacji z 2009 roku) były co najmniej porównywalne, a nawet korzystniejsze niż świadczenia ustalane w systemie nabywania świadczeń emerytalnych lub rentowych z powszechnym systemu ubezpieczeń społecznych. Sąd Najwyższy argumentował wówczas, że uprawnionym do świadczeń z systemu powszechnego ustala się podstawę wymiaru świadczeń nie od najwyższego dochodu osiąganego w jednym (ostatnim) miesiącu podlegania ubezpieczeniom społecznym, ale z wieloletniego okresu ubezpieczenia i od przeciętnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe według przepisów prawa polskiego z okresu kolejnych 10 kalendarzowych z ostatnich 20 lat kalendarzowych, albo z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia, poprzedzających bezpośrednio rok zgłoszenia wniosku o świadczenie (art. 15 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Sąd Apelacyjny uznał, iż sporna legislacja (art. 15c) nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nadal (po wprowadzeniu zasad nowelizacją z 2009 roku) mniej korzystne jest uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, którym wprawdzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składkowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) pozbawienia wolności z przyczyn politycznych wobec nieuzyskiwania podlegającego obowiązkowi składkowemu dochodu wskutek poddania ich bezprawnym represjom politycznym ze strony tzw. aparatu bezpieczeństwa (...). Zatem, obecne 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 tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne jest społecznie sprawiedliwie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej, w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do dalszego utrzymywania lub korzystania z przywilejów uzyskanych z nielegalnej, niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia podstawowych, bo przyrodzonych naturze ludzkiej standardów prawnych i obywatelskich demokratycznego państwa prawnego, tj. przywilejów z tytułu służby w organach, które w istocie rzeczy były strukturami niebezpieczeństwa państwa totalitarnego, przeznaczonymi do zwalczania ruchów niepodległościowo-wolnościowych i demokratycznych dążeń oraz aspiracji do odzyskania lub przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich.

Jednoznacznie krytycznie należy ocenić powoływanie się na jakiegokolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby niebezpieczeństwa państwa komunistyczno-totalitarnego przez świadomych swej służby funkcjonariuszy. Powoływanie się na zasadę praw nabytych, które w istocie rzeczy zmierza do utrzymania przywilejów (bo w dalszym ciągu korzystniej liczonych świadczeń według nowelizacji z 2009 roku, z uwagi na sposób ustalania wysokości świadczenia) nabytych niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie z tytułu lub związku z uczestnictwem w strukturach służb niebezpieczeństwa totalitarnego, które zwalczały przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie, nie stanowi prawnej, prawniczej ani etyczno-moralnej podstawy do kontestowania zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej legalności zmian ustawodawczych zmierzających do zrównoważenia uprawnień zaopatrzeniowych byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa totalitarnego i co istotne - tylko za okresy takiej represyjnej służby - do standardów i poziomu powszechnych uprawnień emerytalno-rentowych ogółu ubezpieczonych obywateli. Odpowiada to konstytucyjnym zasadom urzeczywistniania nie tylko zasady sprawiedliwości społecznej, ale realizuje ustawodawczy i jurysdykcyjny obowiązek zapewnienia reguł elementarnej przyzwoitości, które wymagają, aby przywileje zaopatrzeniowe sprawców lub uczestników systemu

zniewolenia i stosowania totalitarnych represji politycznych uzyskane w okresach i z takiego nielegalnego, niegodnego lub niegodziwego tytułu, nie odbiegały znacząco od standardów świadczeń emerytalno-rentowych wynikających z powszechnego systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Z bezprawnego tytułu i okresów uczestnictwa w zwalczaniu przyrodzonych praw człowieka i narodu oraz podstawowych wolności obywatelskich nie sposób prawnie ani racjonalnie wywodzić żądania utrzymania niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie nabytych przywilejów z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 roku, K 39/09, z dnia 24 lutego 2010 roku, K 6/09, z dnia 11 lutego 1992 roku, K 14/91, z dnia 23 listopada 1998 roku, SK 7/98, z dnia 22 czerwca 1999 roku, K 5/99).

Odnosząc się do zarzutu pogwałcenia praw i wolności człowieka i obywatela przypomnieć nadto należy decyzję Europejskiego Trybunału praw Człowieka z 14 maja 2013 w sprawie A. C. przeciwko Polsce w której Trybunał wraził – akceptowany przez Sąd Apelacyjny pogląd, że obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę kary. Emerytury w bieżących przypadkach zostały obniżone przez ustawodawcę krajowego nie dlatego, że którakolwiek z osób skarżących popełniła zbrodnię lub ponosiła osobistą odpowiedzialność za naruszanie praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego (patrz ust. 95, 98 i 104-106 powyżej oraz ust. 138 powyżej, z odniesieniami do prawa precedensowego Trybunału). Istotnie, biorąc pod uwagę powód, dla którego zostały one przyznane oraz sposób ich uzyskania, mogą one jedynie zostać uznane za wyraźnie niesprawiedliwe z punktu widzenia wartości leżących u podstaw Konwencji. W tym stanie rzeczy istnienie bądź nieistnienie winy osobistej osób, które korzystały z tych niesprawiedliwych przywilejów, nie jest istotne dla rozważenia kwestii zgodności z art. 1 Protokołu nr (...).

Reasumując ustawodawca przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalne nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny wziął również pod uwagę, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 roku (sygn. akt P 10/20), stwierdzono, że art. 22a ust. 2 cyt. wyżej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...], jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższy wyrok dotyczył policyjnej renty inwalidzkiej, w uzasadnieniu Trybunał zwrócił uwagę na istotne kwestie ogólne, rzutujące na ocenę zasadności odwołań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa od decyzji obniżających wysokość nabytych przez nich świadczeń. W ocenie Trybunału, ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych wartości, był uprawniony, pomimo znacznego upływu czasu od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia kolejnej regulacji obniżającej – w racjonalnie miarkowany sposób – świadczenia rentowe za okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Podniesiono również m.in., że standard konstytucyjny jest w tym obszarze wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury i renty mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pomimo uznania, że prawo do świadczeń nieproporcjonalnie wyższych zostało nabyte w sposób niegodziwy, ustawodawca nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia, zapewniając im uposażenie na poziomie minimum socjalnego. Nie można zatem uznać, by stanowiło to nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP. Skonkludowano, że kontrolowany przepis ustawy nie pozbawia funkcjonariuszy możliwości uzyskania świadczenia, zmniejsza jedynie kwotę wypłacaną z tego tytułu do takiej, jaką pobiera znaczna liczba polskich rencistów.

Gdyby nawet iść tokiem rozumowania Sądu Okręgowego i tylko na podstawie zakresu służby oceniać służbę ubezpieczonej to i tak negatywnie należałoby ocenić indywidualne czyny ubezpieczonej, czego jednak nie chciał dostrzec Sąd Okręgowy.

Z akt osobowych ubezpieczonej wynika, że oprócz pracy telefonistki jeżeli zachodziła taka potrzeba brała udział w przeszukaniach (opinia służbowa k.11), natomiast Sąd Okręgowy jedynie na podstawie zeznań ubezpieczonej, wbrew dowodowi z dokumentu ustala, że ubezpieczona tylko raz uczestniczyła w przeszukaniu.

Sąd Okręgowy bezrefleksyjnie przyjmuje, że żadne czyny ubezpieczonej nie prowadziły do naruszenia praw i wolności człowieka, zapominając, że zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8.12.1983 roku Wydział (...) był podporządkowany do bezpośredniego nadzoru zastępcy szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych ds. Służby Bezpieczeństwa.

Odnosnie ustalenia Sądu Okręgowego, że ubezpieczona nie dopuściła się przestępczej działalności, należy zauważyć, że takie stwierdzenie nie ma żadnego znaczenia w niniejszej sprawie albowiem nie jest to sprawa karna w związku z zarzucaniem ubezpieczonej popełnienia jakiegokolwiek czynu karalnego.

W konsekwencji powyższych rozważań ocenić należało, że zaskarżone decyzje były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, co do których Sąd Apelacyjny odmiennie niż Sąd Okręgowy nie odnalazł przesłanek do odmowy ich zastosowania. Jak już wyżej wskazano ratio legis rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2016 roku jest obniżenie świadczenia jako wynik świadomego i dobrowolnego udziału ubezpieczonej w służbach bezpieczeństwa państwa o strukturze komunistyczno-totalitarnej, które zwalczały najbardziej podstawowe, bo przyrodzone prawa człowieka i wolności obywatelskie.

Wobec powyższego, zdaniem Sądu Apelacyjnego, organ rentowy prawidłowo dokonał obniżenia należnej ubezpieczonej emerytury w oparciu o treść art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa.

Z tych też względów, Sąd Apelacyjny uznał zarzuty apelacyjne za uzasadnione a to prowadzi do uznania, że wyrok Sądu Okręgowego jest nieprawidłowy i w związku z tym na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmieniono zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalono odwołanie.

Rozstrzygając o kosztach postępowania Sąd Apelacyjny miał na uwadze treść art. 98 § 1 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Wobec czego należało zasądzić od skarżącej na rzecz organu rentowego 420 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego organu rentowego w obu instancjach na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 i § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. 2018.265 j.t.).