

Sygn. akt III AUa 558/22

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 maja 2023 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia Barbara Białecka (spr.)
------------------------	---------------------------------------

Sędziowie:	Beata Górską
-------------------	---------------------

	Jolanta Hawryszko
--	--------------------------

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 31 maja 2023 r. w Szczecinie

sprawy D. Z. (1)

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej

na skutek apelacji ubezpieczonej i organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt VI U 2209/20

zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddala odwołania w całości,

odrzuca apelację D. Z. (1) w części dotyczącej decyzji z dnia

17 sierpnia 2017r. w sprawie renty rodzinnej,

oddala apelację ubezpieczonej w pozostałej części,

zasądza od ubezpieczonej na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. kwotę 840 (osiemset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje.

Jolanta Hawryszko	Barbara Białecka (spr.)	Beata Górską
-------------------	-------------------------	--------------

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 11 sierpnia 2017 r., nr (...), Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W., działając na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięi Narodowej informacji nr 304247/2017 z dnia 3 marca 2017 r., ponownie ustalił wysokość należnej D. Z. (1) emerytury stwierdzając, że od dnia 1 października 2017 r. miesięczna wysokość tego świadczenia wynosi 2.069,02 zł.

Decyzją z dnia 11 sierpnia 2017 r., nr (...), Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W., działając na podstawie art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr (...) z dnia 3 marca 2017 roku, ponownie ustalił wysokość należnej D. Z. (1) renty inwalidzkiej. W decyzji wskazano, że podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 5.462,35 zł. Renta inwalidzka z tytułu zaliczenia do III grupy stanowi 0,00 % podstawy wymiaru i wyniosła 0,00 zł. Ponieważ ustalona wysokość renty inwalidzkiej jest niższa od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości, wysokość renty inwalidzkiej została podwyższona do kwoty 750,00 zł.

Z powyższymi decyzjami nie zgodziła się ubezpieczona D. Z. (1) i wniosła o zmianę zaskarżonych decyzji, przez przyznanie odwołującej się świadczenia emerytalnego, rentowego oraz renty rodzinnej w dotychczasowej wysokości oraz o zasądzenie od organu na rzecz odwołującej się zwrotu kosztów procesu.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie i zasądzenie od odwołującej się na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 15 czerwca 2022 roku zmienił zaskarżone decyzje w ten sposób, że organ rentowy ponownie obliczy wysokość emerytury i renty policyjnej ubezpieczonej D. Z. (1) bez zastosowania do tych wyliczeń regulacji zawartych w przepisach art. 15 c ust. 3 i art. 22 a ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ... (Dz.U.2020.273 t.j.) a w pozostałej części oddalił odwołania (pkt I). Jednocześnie Sąd Okręgowy zniósł pomiędzy stronami poniesione koszty zastępstwa procesowego (pkt II) oraz stwierdził brak podstaw do ustalenia odpowiedzialności organu rentowego za niewydanie decyzji w terminie.

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

Ubezpieczona – D. Z. (1) urodziła się w dniu (...).

Podaniem datowanym na 7 czerwca 1984 roku zwróciła się do Szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S. o przyjęcie jej do pracy w organach służby bezpieczeństwa. Podała, że znany jest jej charakter tej służby z uwagi na to, że jej mąż zatrudniony jest w (...) Brygadzie (...).

Służbę jako referent Wydziału (...) Służby Bezpieczeństwa WUSW w S. rozpoczęła z dniem 16 sierpnia 1984 roku. Z dniem 1 grudnia 1986 roku została starszym referentem Wydziału (...) Służby Bezpieczeństwa WUSW.

Od dnia 1 września 1988 roku została mianowana na stanowisko referenta t.o. Wydziału (...) Służby Bezpieczeństwa WUSW. Służbę na tym stanowisku pełniła do 31 lipca 1990 roku – do czasu likwidacji SB.

W trakcie służby w SB kolejno awansowała na stopień kaprała, starszego kaprała, plutonowego i sierżanta. W kolejnych opiniach służbowych podkreślano jej duże zaangażowanie, wykazywanie inicjatywy i umiejętne wykorzystywanie czasu pracy oraz nienaganną postawę moralną (członek (...) i (...)). Przez cały okres służby była wyróżniana (nagrody pieniężne) i otrzymywała dodatki specjalne.

Poza okresem służby w SB ubezpieczona posiada 16 lat, 11 miesięcy i 29 dni służby w Straży Granicznej i 8 miesięcy i 7 dni służby w Policji.

Po zakończeniu służby w Staży G. uzyskała prawo do emerytury policyjnej i renty inwalidzkiej.

W dniu 4 maja 2017 roku organ rentowy otrzymał od Instytutu Pamięi Narodowej informację z dnia 3 marca 2017 roku - o przebiegu służby D. Z. (1) - z której wynikało, że od 16 sierpnia 1984 do 31 lipca 1990 roku pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13 b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy...

W ocenie Sądu Okręgowego odwołanie ubezpieczonej okazało się częściowo uzasadnione.

Sąd Okręgowy wskazał, że stan faktyczny w niniejszej sprawie był niesporny i został ustalony na podstawie dokumentów zawartych w aktach osobowych ubezpieczonej z okresu służby w SB i Policji, dokumentów zawartych w jego aktach rentowych oraz na podstawie wyjaśnień ubezpieczonej. Sąd I instancji wyjaśnił przy tym, że dał wiarę wskazanym dowodom z dokumentów bowiem zostały sporządzone i zarchiwizowane przez uprawnione osoby i w oparciu o obowiązujące przepisy prawa a informacje w nich zawarte nie budzą wątpliwości. Analogicznie – w zakresie miejsca i okresu służby w opisaney w informacji IPN ale nie w zakresie podejmowanych czynności - Sąd I instancji jednocześnie podał, iż wyjaśnienia ubezpieczonej ocenił jako znajdujące w całości oparcie w zgromadzonym materiale dowodowym.

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie była natomiast możliwość zastosowania przez organ rentowy wobec ubezpieczonej, przy obliczaniu wysokości przysługującego jej świadczenia emerytalnego i rentowego, znowelizowanych przepisów art. 15c i art. 22a w zw. z art. 32 ust.1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... Skarżąca bowiem zarzuciła, iż przepisy leżące u podstaw wydania zaskarżonej decyzji naruszają wskazane normy i wzorce konstytucyjne, normy prawa międzynarodowego oraz wskazane przepisy ustawy zaopatrzeniowej.

Zgodnie z treścią przepisu art. 15 c ust.1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i 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 2-4. Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie, natomiast, z treścią przepisów art.22 a tej ustawy, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszeniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy. (ust.1) W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej. (ust.2) Wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna

kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. (ust.3)

Przepis art.13 b wymienionej ustawy stanowi natomiast, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach:

Sąd I instancji wskazał – co bezspornie ustalono - że D. Z. (2) w okresie od 16 sierpnia 1984 do 31 lipca 1990 roku pełniła służbę w Wydziale (...) WUSW w S., wykonując czynności operacyjne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa. W konsekwencji, argumentację zawartą w odwołaniu, a odnoszącą się do braku podstawy prawnej do wydania zaskarżonych decyzji, należało uznać za nieuzasadnioną.

Sąd Okręgowy, odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutu naruszenia przez organ rentowy regulacji zawartej w przepisie w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w zw. z art. 2 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 roku, ... oraz ich rodzin, przepisów k.p.a. na które powołuje się skarżąca, wskazał, że organ rentowy przy wydawaniu decyzji powołał się jedynie na treść przepisu art. 32 ust.1 ustawy zaopatrzeniowej. Niemniej, podstawą do wydania zaskarżonej decyzji nie był wymieniony przepis ani też art. 33 ust.1 lecz regulacja zawarta w art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku (Dz.U. z 2016 r.poz.2270), którą to dokonano zmiany ustawy zaopatrzeniowej.

Zgodnie z treścią przepisu art. 2 ustawy zmieniającej: w przypadku osób, w stosunku do których z informacji, o której mowa w art. 13a ustawy zmienianej w art. 1, wynika, że pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zmienianej w art. 1, i które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy mają przyznane świadczenia na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, organ emerytalny właściwy według przepisów ustawy zmienianej w art. 1, wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c lub art. 22a ustawy zmienianej w art. 1 (ust.1). Od decyzji ustalającej prawo do świadczeń, o których mowa w art. 15 c, art. 22 a lub art. 24 a ustawy zmienianej w art. 1, przysługuje zainteresowanemu odwołanie do właściwego sądu, według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania. (ust.3)

W konsekwencji organ rentowy miał nie tylko możliwość, a zarazem obowiązek wszczęcia postępowania z urzędu i wydania zaskarżonej decyzji w oparciu o treść informacji przekazanej przez IPN.

Przechodząc do omówienia zarzutów dotyczących niekonstytucyjności przepisu art. 15c i art. 22a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz ich niezgodności ze wskazanymi normami prawa międzynarodowego, na wstępie Sąd Okręgowy przypomniał, że jedną z pierwszoplanowych zasad leżących u podstaw polskiego systemu prawa konstytucyjnego jest zasada domniemania konstytucyjności ustaw. Domniemanie wynikające z tej zasady może zostać obalone w wyniku kontroli dokonanej przez jedyny uprawniony do tego organ jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Sąd powszechny nie ma uprawnień do dokonywania samodzielnej oceny ewentualnej niekonstytucyjności regulacji ustawowych.

W tym miejscu, w kontekście dyskusji prowadzonej przez gremia prawnicze w okresie ostatnich kilku lat, Sąd I instancji podniósł, że nie znajduje jakiegokolwiek oparcia w obowiązujących w Polsce regulacjach tzw. rozproszona kontrola konstytucyjna, której miałyby dokonywać sądy powszechne. Nie przewiduje takiej możliwości ani Konstytucja, która wskazuje jedyny uprawniony do tego organ, ani żadna inna regulacja rangi ustawowej, w tym ustawy proceduralne, które nie przewidują takiego trybu postępowania przed sądem (m.in. konieczność udziału w takim postępowaniu przedstawiciela władzy ustawodawczej i Prokuratora Generalnego).

Czym innym natomiast zdaniem Sądu Okręgowego jest możliwość ewentualnego stosowania przez sąd powszechny przepisów Konstytucyjnych wprost.

Zgodnie z art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej. Stąd, Sąd Okręgowy skonstatował,

że rację ma skarżąca, iż sąd – jako działający w granicach i na podstawie prawa (art.178 ust.1) - może stosować przepisy Konstytucji wprost, oczywiście o ile sama Konstytucja nie stanowi inaczej.

W Rozdziale II Konstytucji uregulowano kwestie dotyczące wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Jednym z praw podstawowych o charakterze ekonomicznym jest prawo do zabezpieczenia społecznego w przypadku niezdolności do pracy. Zgodnie bowiem z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, przy czym, zgodnie z ust. 2, zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Skutkiem takiego odesłania musi być przyjęcie, że uregulowanie kwestii dotyczących zabezpieczenia społecznego należy do ustawodawcy zwykłego i w konsekwencji, brak możliwości swobodnego określania przez Sąd powszechny zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz przyznawania i określania wysokości świadczeń z tego tytułu.

Ustawą z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... dokonano nowelizacji przepisów dotyczących świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy wymienionych służb oraz członków ich rodzin. Zgodnie z treścią znowelizowanych przepisów, zmieniono zasady obliczania wysokości świadczeń przysługujących byłym funkcjonariuszom, którzy przed 1 sierpnia 1990 roku pozostawali w służbie na rzecz totalitarnego państwa, tj. w organach i na stanowiskach wymienionych w art. 13b ustawy. Świadczenia emerytalne takich osób miały być obliczone na nowo zgodnie z treścią przepisów art. 15c a świadczenia rentowe zgodnie z treścią przepisu art. 22a.

Przepisy tej ustawy, podobnie jak każdej innej do czasu ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego korzystają z domniemania zgodności z Konstytucją.

W związku z podniesionymi przez skarżącą zarzutami natury konstytucyjnej dotyczącymi zgodności znowelizowanych przepisów z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Okręgowy wskazał, że w niniejszej sprawie także powziął wątpliwości co do istnienia takiej zgodności. Niemniej, w zakresie wątpliwości jakie powziął Sąd Okręgowy, zostały one wyjaśnione w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 roku, sygn. akt P 10/20, gdzie orzeczono, że art. 22a. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. 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. Wprawdzie pytanie prawne zadane w tej sprawie dotyczyło wysokości renty inwalidzkiej funkcjonariusza, niemniej Trybunał wyraził swoje stanowisko w takim zakresie, że możliwym jest jego zastosowanie także dla potrzeb emerytury policyjnej czy renty rodzinnej.

Celem obecnej nowelizacji było bardziej pogłębione zniesienie przywilejów związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ponowne ustalenie świadczeń emerytalnych (po raz drugi) oraz - po raz pierwszy - świadczeń rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r.

Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wynika, że w ocenie projektodawcy dotychczasowe rozwiązania ustawowe nie okazały się skuteczne również dlatego, że szereg przepisów ustawy zaopatrzeniowej skutkowało możliwością zwiększenia wysokości obniżonej emerytury. Istotnym czynnikiem wpływającym na brak skuteczności wprowadzonych zmian było objęcie jej zakresem jedynie emerytów policyjnych i pozostawienie poza jej oddziaływaniem policyjnych rencistów inwalidzkich. Wprowadzając w grudniu 2016 r. regulację skutkującą zasadniczym obniżeniem wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa, ustawodawca dodał jednocześnie do ustawy zaopatrzeniowej przepis art. 8a umożliwiający odejście od wprowadzonych zasad w ściśle określonych sytuacjach.

Zdecydowanie dalej poszła wykładnia przepisów ustawy dokonana w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20. Zgodnie z jej treścią, kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, określone w art. 13b ust. 1 ustawy „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”. Sąd powszechny, w świetle art. 473 ustawy z dnia 17 listopada 1964

r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.), nie jest związany treścią informacji przekazanej przez Instytut Pamięci Narodowej (dalej: IPN). Jest ona dokumentem urzędowym i stanowi dowód potwierdzający zawarte w niej fakty, niemniej w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby wskazanej w informacji IPN dotyczącej konkretnego funkcjonariusza, celem ustalenia czy rzeczywiście zatrudnienie w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wypełniało znamiona służby na rzecz totalitarnego państwa. SN dokonał również szerokiej analizy terminu „państwo totalitarne”, formułując między innymi wniosek, że nie każde zatrudnienie w ramach służby państwowej wiązało się z aktywnym wykonywaniem zadań i funkcji państwa totalitarnego, lecz mogło ograniczać się do wykonywania zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej. Sąd powszechny może zatem badać wypełnienie przez funkcjonariusza znamion tej służby i prowadzić na jego wniosek postępowanie dowodowe. Dowód z zaświadczenia jest dokumentem urzędowym, a dowód ponad osnowę dokumentu obciąża stronę. Przedstawione przez ubezpieczonego dowody przeciwnie „będą oczywiście podlegać swobodnej ocenie (art. 233 § 1 KPC) w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca pełnienia służby, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego (...) Przebieg procesu będzie oscylował wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodów, z uwzględnieniem dowodów prima facie, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania”.

Dokonując kontroli przedmiotu kontroli ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny zgodności art. 22a ust. 2 ustawy, określającego kwotę wypłacanej renty inwalidzkiej, z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ocena zgodności art. 22a ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji wymagała, w pierwszej kolejności, osobnej analizy zarzutu naruszenia: 1) zasady ne bis in idem oraz 2) zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady ochrony praw słusznie nabytych. Natomiast zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej został zbadany łącznie z analizą zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Sąd pytający, nie wskazując precyzyjnie tego, względem której regulacji odnosi przedstawioną wątpliwość, twierdzi, że przepisy ukształtowane wskutek ustawy nowelizującej mogą stanowić ponowną represję wobec byłych funkcjonariuszy jednostek służb bezpieczeństwa PRL, ponieważ ponownie godzą w tych funkcjonariuszy „nakładając na nich kolejną i znacznie obniżającą ich świadczenia sankcję”.

Ograniczając kontrolę konstytucyjności do art. 22a ust. 2 ustawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie ma on charakteru prawnokarnego ani represyjnego.

Nie zawiera w ogóle sankcji karnych ani innych sankcji o charakterze represyjnym, nie przesądza również o winie adresatów wyrażonej w nim normy. Wprowadza natomiast nową zasadę determinującą wysokość kwoty wypłacanej z tytułu wcześniej ustalonego świadczenia rentowego, niewątpliwie obniżając wysokość tej kwoty w konkretnej sytuacji, w jakiej znajduje się strona postępowania sądowego, na tle którego zadano pytanie prawne. Trybunał przypomniał, że charakter represyjny przepisu nie jest tożsamy z regulacją ustanawiającą niekorzystne rozwiązania, stanowiącą określoną dolegliwość dla ich adresata (por. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 i decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r. w sprawie 15189/10, Cichopek i inni przeciwko Polsce). Sąd pytający, uzasadniając zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji w zakresie dotyczącym rzekomego naruszenia zasady ne bis in idem, opierał się na mylnym przyjęciu charakteru karnego regulacji zawartych w ustawie. Do przepisu określającego wysokość wypłacanego świadczenia rentowego nie mają zastosowania gwarancje konstytucyjne dotyczące odpowiedzialności karnej, co wynika nie tylko z nazwy zastosowanego środka ustawowego, ale przede wszystkim z treści kontrolowanego przepisu ustawy (por. wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91), który nie ma na celu poddania byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa jakiejś formie ukarania (zob. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09).

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny wskazał, że procedura weryfikacji naruszenia zasady *ne bis in idem* przez przepis ustawowy powinna obejmować dwa etapy: 1) ustalenie, czy co najmniej dwa środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny; 2) jeżeli co najmniej dwa takie środki mają charakter represyjny, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one tożsame, czy odmienne cele. Tylko w przypadku realizacji identycznych celów przez różne środki o charakterze represyjnym można wskazać naruszenie zasady *ne bis in idem* (por. wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. P 50/13).

Jeśli chodzi o ocenę zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że uprzywilejowane prawa rentowe byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa zostały nabyte niegodziwie. Taką ocenę przyjął i szeroko uzasadnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 6/09. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa PRL za godziwe. Trybunał stwierdził, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i zasady państwa prawa, nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskiego reżimu. Sposobem nagradzania funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL za służbę na rzecz totalitarnego państwa były, wśród wielu innych, przywileje emerytalne i rentowe, przede wszystkim prawo do świadczeń znacznie przewyższających swą wysokością emerytury i renty osób niepracujących w tych organach. Te przywileje ich beneficjenci zachowali także w wolnej i niepodległej Polsce, co znalazło swój wyraz w ustawie zaopatrzeniowej sprzed nowelizacji dokonanej 16 grudnia 2016 r. Ustawodawca w 2009 r., oceniając jednoznacznie negatywnie aparat bezpieczeństwa PRL, ograniczył niegodziwie nabyte przywileje emerytalne (por. wyrok TK, sygn. K 6/09), natomiast wysokość świadczeń rentowych pozostawił na niezmiennym poziomie.

Redukcja wysokości świadczeń rentowych dokonana wskutek nowelizacji z 2016 r. miała na celu pozbawienie przywilejów uzyskanych w służbie na rzecz państwa totalitarnego, a zatem uznawanych za nabyte w sposób niesłuszny, w stopniu adekwatnym do wysokości tych przywilejów, czyli różnicy w wysokości świadczeń rentowych, w stosunku do osób pracujących w podobnym okresie na stanowiskach równorzędnych, poza aparatem bezpieczeństwa totalitarnego państwa. Miała zatem na celu realizację konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz stanowiła przykład urzeczywistnienia przez ustawodawcę konstytucyjnej możliwości odebrania uprzywilejowania niesłusznie uzyskanego (zasada sprawiedliwości społecznej wywodzona z art. 2 Konstytucji).

Cel ten nie został w pełni zrealizowany przez pierwszą redukcję wysokości świadczeń pobieranych przez byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa. W przypadku ofiar represji ze strony systemu komunistycznego okres ich politycznego pozbawienia wolności wprawdzie jest uznawany za okres wliczający się do okresów składkowych, ale ze względu na brak dochodów nie znajduje przełożenia na poprawę ich sytuacji majątkowej. Wprowadzone w 2009 r. środki nie były wystarczająco efektywne, mając na uwadze zamierzony rezultat. Nadal bowiem osoby pozostające w czynnej służbie na rzecz państwa totalitarnego czerpały z tego tytułu korzyści o wiele większe niż przysługujące przeciętnemu obywatelowi, a w szczególności - ich pozycja była korzystniejsza względem osób, które doświadczyły przemocy ze strony państwa totalitarnego i nie otrzymywały z tego tytułu stosownych dodatków. Obecna regulacja zmierza zatem do wytworzenia stanu równowagi w zakresie wysokości świadczeń rentowych poprzez ich obniżenie, pominięte całkowicie w 2009 r. w treści ustawy obniżającej wysokość świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy.

Zdaniem Sądu I instancji nie można więc uznać, że redukcja dokonana w zakwestionowanym przepisie, obejmująca tym razem również wysokość uposażenia z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej inwalidztwem mającym związek ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, była niedopuszczalna z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych. Wprowadzona regulacja pozbawiła byłych funkcjonariuszy państwa totalitarnego przywilejów nabytych niesłusznie, z naruszeniem zasad sprawiedliwości społecznej i w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym, a więc niepodlegającym ochronie konstytucyjnej (zob. przytoczone wcześniej wyroki TK o sygn.: K 27/09, K 4/99, SK 42/01, K 17/09, K 9/12). Obniżając wysokość należnych

świadceń ustawodawca zapewnił jednocześnie, że będą one na poziomie zbliżonym do tego, który przysługuje osobom represjonowanym przez reżim. Nie jest zatem zdaniem Sądu Okręgowego prawdziwe stwierdzenie, że osoby te zostały pozbawione środków do życia; co najwyżej - ich sytuacja życiowa przestaje być nieproporcjonalnie korzystna, a zatem przywrócone zostaje poszanowanie konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej. Żaden był funkcjonariusz pełniący służbę na rzecz państwa totalitarnego nie pozostanie bez środków zapewniających minimum egzystencji - poziom finansowy, na jakim często zmuszone są żyć osoby represjonowane w poprzednim, totalitarnym systemie.

Ponadto regulacja wprowadzona w kontrolowanym przepisie jest fragmentem ustawy stanowiącej przejaw procesu uporania się ustawodawcy z rozliczeniem - w granicach określonych przez zasadę demokratycznego państwa prawnego - reżimu komunistycznego panującego w Polsce w latach 1944-1989. Aksjologicznym uzasadnieniem tego rodzaju prawodawstwa jest w szczególności preambuła Konstytucji, w której ustrojodawca nawiązuje do „najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej” (przemilczając okres rządów komunistów) i przypomina o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Realia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej charakteryzowały się m.in.: 1) monopolistyczną władzą partii komunistycznej (marksistowsko-leninowskiej) i jej, zagwarantowaną konstytucyjnie, przewodnią rolą w państwie; 2) nacjonalizacją przemysłu, 3) monopolem państwa w zasadniczych gałęziach gospodarki i wyłączeniem wolnego rynku; 4) uzależnieniem obywateli od państwa w przeważających obszarach życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego, 5) brakiem pluralizmu politycznego i związkowego, 6) ograniczeniem lub całkowitym brakiem wolności praw obywatelskich, w tym w szczególności wolności słowa, 7) brakiem realnych środków prawnych, służących, w razie konfliktu z reżimem, dochodzeniu praw i wolności osobistych i politycznych, 8) powszechną inwigilacją życia prywatnego przez służby państwa, 9) zastrzeżonym w konstytucji PRL sojuszem ze Związkiem Sowieckim. Na straży panowania reżimu komunistycznego w Polsce w latach 1944-1989 stały organy bezpieczeństwa PRL i ich funkcjonariusze.

Częścią systemu totalitarnego państwa były wyższe wynagrodzenia i różne udogodnienia socjalne funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa w tym okresie w porównaniu z pozostałą częścią społeczeństwa polskiego, decydujące o uprzywilejowanej pozycji wskazanej grupy podmiotów. Dlatego obniżenie świadczeń rentowych dawnych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa, przede wszystkim funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, znajduje podstawę aksjologiczną w preambule Konstytucji oraz licznych aktach prawa międzynarodowego. Zaskarżony przepis jest wyrazem jednoznacznie negatywnej oceny reżimu komunistycznego, który nie mógłby funkcjonować w Polsce w latach 1944-1989 bez stojących na jego straży organów bezpieczeństwa, czyli ich funkcjonariuszy. W ocenie TK, 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 w formacjach pracujących na rzecz ustanowienia i podtrzymywania reżimu, który nie był ani demokratyczny, ani oparty na rządach prawa, a którego podstawowym narzędziem panowania była właśnie tajna policja polityczna (podobnie w wyroku TK, sygn. K 6/09). W związku z powyższym regulację w zakresie, w jakim wprowadza obniżenie świadczeń rentowych z tytułu inwalidztwa, należało uznać za zgodną z art. 2 Konstytucji.

Konstytucyjny standard 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 (zob. wyroki TK z: 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06 i 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Pomimo uznania, że prawo do świadczeń nieproporcjonalnie wyższych od uposażenia osób pracujących poza aparatem bezpieczeństwa PRL za okres od 1944 r. do 1990 r. zostało nabyte w sposób niegodziwy, ustawodawca nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia, ... Nie można zatem uznać, by stanowiło to nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego.

Do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego ... dochodziłoby wtedy, gdyby byli funkcjonariusze, ... , zostali całkowicie pozbawieni świadczeń lub gdyby wysokość świadczeń rentowych uniemożliwiała uprawnionym zaspokojenie ich potrzeb życiowych co najmniej w podstawowym zakresie (podobnie w wyrokach TK z: 12 lutego 2008

r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3, 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06). Taka sytuacja nie ma miejsca. Kontrolowany przepis ustawy nie pozbawia funkcjonariuszy możliwości uzyskania świadczenia z zabezpieczenia społecznego w przypadku inwalidztwa i zwolnienia ze służby. Zmienia jedynie kwotę wypłacaną z tego tytułu, przewyższającą wartość wypłacanego świadczenia ponad wysokość, która nie pozwalałaby na zaspokojenie potrzeb życiowych w podstawowym zakresie.

Jest to wysokość najniższej renty inwalidzkiej w danej grupie inwalidztwa, odpowiadająca wysokości kwot wypłacanych znacznej liczbie osób uposażonych z tego samego tytułu, które nie były funkcjonariuszami pracującymi na rzecz totalitarnego państwa. Zdaniem Sądu Okręgowego podkreślenia wymagało, że bezzasadność zarzutu naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego jest szczególnie widoczna w sytuacji, mającej miejsce w sprawie, na kanwie której wniesiono pytanie prawne. Rencista po siedmiu latach służby w organach totalitarnego państwa otrzymuje rentę w minimalnej wysokości, którą pobiera ponad 30 % osób dotkniętych niezdolnością do pracy w Polsce. Brak jest zatem podstaw do uznania, że kontrolowana regulacja narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w przypadku niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo.”

Sąd Okręgowy, pomimo braku rozstrzygnięcia Trybunał Konstytucyjnego w sprawie P 4/18, gdzie przedmiotem kontroli ma być zmiana dotycząca emerytur policyjnych, podziela w całości pogląd wyrażony przez Trybunał w sprawie P 10/20. Ocena dokonana tam przez Trybunał Konstytucyjny ma wprawdzie bezpośrednie zastosowanie do kwestii konstytucyjności zmian dotyczących policyjnej renty inwalidzkiej, niemniej pośrednie także do innych świadczeń, w tym emerytur policyjnych, co było także przedmiotem rozstrzygnięcia w niniejszym procesie.

W konsekwencji, Sąd Okręgowy wskazał, iż nie znalazł podstaw do kwestionowania konstytucyjności ww. nowelizacji ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... także w zakresie emerytur policyjnych.

Odnosząc powyższe do zarzutów podniesionych przez skarżącą w niniejszej sprawie wskazać należy, że nie doszło do naruszenia przez ustawodawcę zwykłego wskazanych w odwołaniu przepisów Konstytucji RP i wynikających z niego: zasady zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa, zasady ochrony praw nabytych, zakazu retroakcji prawa i zasady sprawiedliwości społecznej – Sąd I instancji stanął na stanowisku, że nie doszło do naruszenia Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności albowiem, jak podkreślił to Trybunał przedmiotowa regulacja nie ma on charakteru prawnokarnego ani represyjnego.

Sąd Okręgowy wskazał, że nie znalazł także podstaw do stwierdzenia niezgodności ww. nowelizacji z pozostałymi wymienionymi w odwołaniu przepisami Konstytucji i przepisami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W związku z zarzutami dotyczącymi nieuzasadnionego przypisania ubezpieczonej „służby na rzecz totalitarnego państwa” poprzez niczym nie poparte uznanie, że wykonywana przez nią przed 31 lipca 1990 rokiem służba na rzecz PRL stanowiła taki rodzaj służby – Sąd Okręgowy podniósł, że to ustawodawca w ramach przysługujących mu kompetencji określił wprost, służba w jakich jednostkach organizacyjnych struktur bezpieczeństwa PRL i w jakim okresie stanowi „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Zgodnie przy tym z art.13b ust.1 ustawy zaopatrzeniowej, za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 roku do dnia 31 lipca 1990 roku w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach.

Kryterium formalne pełnienia służby w określonych cywilnych i wojskowych formacjach zostało wzmocnione poprzez wskazanie, że jest to służba na rzecz totalitarnego państwa. Taka konstrukcja art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w sposób nieuchronny nakazuje weryfikację, czy w każdym przypadku formalnego pełnienia służby w wymienionych przez ustawodawcę instytucjach i formacjach mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa. Tylko w ten sposób zostanie bowiem zachowana systemowa spójność pomiędzy treścią przepisu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, a treścią preambuły do ustawy z dnia 18 października 2006 roku o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2017 r. poz. 2186 ze zm.), tzw. ustawą lustracyjną. W Preambule ustawy lustracyjnej stwierdza się,

że praca na rzecz totalitarnego państwa to praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Sąd Okręgowy podkreślił, że skoro zatem sam ustawodawca w preambule ustawy lustracyjnej stwierdził, jakie działania należy uznać za wykonywane na rzecz totalitarnego państwa, to wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym powinna uwzględniać tę okoliczność, jest to bowiem jedyna legalna definicja służby na rzecz totalitarnego państwa

Tak określona służba, pełniona w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej, skierowana na utrzymanie, zachowanie i wspieranie takiego systemu, 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 państwa totalitarnego, przeznaczonymi do zwalczania ruchów niepodległościowo-wolnościowych i demokratycznych dążeń oraz aspiracji do odzyskania lub przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich.

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.

Jednocześnie, w ocenie Sądu I instancji podkreślenia wymagało, że chodzi tu o takie przywileje które bezpośrednio związane są z pełnieniem tej służby.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy - mając przy tym na uwadze stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale 7 Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 11/19 - Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, iż konieczne jest dokonywanie ustaleń i oceny w indywidualnej sprawie odrębnie każdego ubezpieczonego, przez pryzmat działań jakie świadomie podejmował i jakich nie podejmował w ramach pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944 roku do dnia 31 lipca 1990 roku w wymienionych przepisach art. 13b cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Dla dokonania takiej oceny należy mieć na uwadze czym były i czemu służyły struktury totalitarnego państwa – jakim niewątpliwie była Polska Rzeczpospolita Ludowa – wymienione w tym przepisie oraz czy konkretny ubezpieczony dobrowolnie i świadomie pełnił służbę w tych strukturach.

Jednocześnie - co jest zdaniem Sądu Okręgowego niezmiernie istotne - wykładnia przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej winna zmierzać do jego zastosowania oraz, że nie można dokonywać takiego rodzaju wykładni, która w praktyce prowadzi do nie zastosowania przepisu, do jego faktycznego wyrugowania z porządku prawnego. Do takiego bowiem wyrugowania przepisu, co wynika ze stanowiska wyrażanego przez część orzecznictwa powszechnego, prowadzi przyjęcie, że organ rentowy – w celu ustalenia, że miała miejsce „służba na rzecz totalitarnego państwa” - nie może poprzestawać na danych zawartych w informacji IPN i winien wykazać istnienie konkretnych zachowań ubezpieczonego, których dopuścił się w trakcie pełnienia służby i które nosiły cechy czynu zabronionego/przestępstwa. Konsekwencją braku wykazania, że ubezpieczony takich czynów się nie dopuścił ma być przyjęcie, że nie pełnił on „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

Taka wykładnia jest o tyle nieprawidłowa, że uzależnia stwierdzenie faktu pełnienia takiej służby od wykazania, że funkcjonariusz przy jej wykonywaniu stosował represję lub inne formy naruszania praw człowieka wobec jednostki lub grupy ludności bądź w związku z ich stosowaniem, stanowiące przestępstwo według polskiej ustawy karnej obowiązującej w czasie jego popełnienia - tzw. zbrodnię komunistyczną. Stąd, zdaniem Sądu I instancji, gdyby wolą ustawodawcy było pozbawienie przywilejów emerytalnych tylko osób, które zostały postawione w stan oskarżenia i

skazane za popełnienie takich przestępstw, to dałby temu wyraz, czego w żadnej mierze nie zawarto ani w ustawie nowelizującej ani w uzasadnieniu do jej projektu.

Tymczasem, Sąd Okręgowy zważył, że informacja IPN o pełnieniu „służby na rzecz totalitarnego państwa”, sporządzona w oparciu o dane z przebiegu służby funkcjonariusza, korzysta z domniemania prawdziwości i stanowi pochodną stwierdzenia faktu służby w instytucjach i na stanowiskach których systemowym modus operandi było właśnie stosowanie represji lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostki lub grupy ludności. Przy czym, można oczywiście takie domniemanie obalić ale nie może to polegać li tylko na zaprzeczeniu przez funkcjonariusza, że nie popełnił de facto zbrodni komunistycznej.

Zdaniem Sądu Okręgowego domniemanie takie może obalić poprzez wykazanie w toku postępowania dowodowego, że funkcjonariusz był jedynie formalnie przypisany do ww. struktury, faktycznie zaś nie pełnił jej w miejscu lub zakresie wynikającym z charakteru tej służby.

Jednocześnie Sąd I instancji zwrócił uwagę na fakt, iż w praktyce Sądu orzekającego miały miejsce takiego rodzaju sytuacje, kiedy do wskazywano, że na etacie w strukturach bezpieczeństwa PRL figurowała osoba, która faktycznie była sportowcem czy trenerem w tzw. sportowych klubach gwardyjskich, względnie wykonywała pracę elektromontera czy mechanika samochodowego i nie była związana w żaden sposób z działaniami operacyjnymi a jedynie z naprawami i konserwacją budynków czy samochodów (praca taka mogła być wykonywana także na cywilnym etacie) lub wykonywała faktycznie służbę innego rodzaju i nie na stanowiskach wymienionych w art.13 b.

Jak wskazano w wymienionej uchwale 7 sędziów, kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, określone w art. 13b ust. 1 ustawy „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”. Sąd powszechny, w świetle art. 473 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.), nie jest związany treścią informacji przekazanej przez Instytut Pamięci Narodowej (dalej: IPN). Jest ona dokumentem urzędowym i stanowi dowód potwierdzający zawarte w niej fakty, niemniej w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby wskazanej w informacji IPN dotyczącej konkretnego funkcjonariusza, celem ustalenia czy rzeczywiście zatrudnienie w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wypełniało znamiona służby na rzecz totalitarnego państwa. ... Sąd powszechny może zatem badać wypełnienie przez funkcjonariusza znamion tej służby i prowadzić na jego wniosek postępowanie dowodowe. Dowód z zaświadczenia jest dokumentem urzędowym, a dowód ponad osnowę dokumentu obciąża stronę. Przedstawione przez ubezpieczonego dowody przeciwne „będą oczywiście podlegać swobodnej ocenie (art. 233 § 1 KPC) w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca pełnienia służby, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego (...) Przebieg procesu będzie oscylował wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodów, z uwzględnieniem dowodów prima facie, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania”.

Sąd Najwyższy przypomniał zatem zasady dotyczące domniemań odnoszących się do treści dokumentów urzędowych oraz procesowych możliwości obalenia tychże domniemań. Sąd Okręgowy wskazał, iż w całej rozciągłości podziela powyższe stanowisko.

Jednocześnie, zdaniem Sądu Okręgowego, z dużą ostrożnością należy podchodzić do niektórych wywodów zawartych w uzasadnieniu przedmiotowej uchwały, w tym do „wątpliwości” dotyczących charakteru Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako państwa totalitarnego i służby w strukturach bezpieczeństwa tego państwa oraz konieczności (de facto) wykazania, że dany funkcjonariusz tych struktur popełnił czyn zabroniony. Nie można bowiem w toku wykładni przepisów dokonywać faktycznej kreacji nieistniejących norm prawnych, sprzecznych do tego z wolą ustawodawcy. Taka „wykładnia” stanowi wyraz naruszenia zasady trójpodziału władz, jednej z naczelnych zawartych w Konstytucji RP.

Zdaniem Sądu Okręgowego z pewną ostrożnością należy także podchodzić do wspomnianej uchwały Sądu Najwyższego także z uwagi na konkretny jego skład. Wielokrotnie bowiem sam Sąd Najwyższy podkreślał, że przy ocenie niezawisłości sędziego i niezależności sądów należy brać pod uwagę kryterium szerszego, społecznego odbioru treści i okoliczności wydania orzeczenia. Nadto Sąd Okręgowy wskazał, że mówiąc już o ostatnio często podnoszonej kwestii weryfikacji konkretnych sędziów z uwagi na tryb ich powołania i ewentualne właściwości osobiste mogące wywołać wątpliwości co do niezawisłości sędziego i niezależności sądu w którego skład wchodzi. Tymczasem, Sąd ten zauważył, że jak wynika z ogólnodostępnych informacji Przewodniczący składu SN sam był oficerem Wojskowej Służby Wewnętrznej tj. formacji wymienionej w art.13b ustawy zaopatrzeniowej, a do tego zwrócono się o uchylenie Panu sędziemu immunitetu w związku z możliwością popełnienia w latach osiemdziesiątych ub. wieku zbrodni komunistycznej, jako sędziemu sądu wojskowego. Sąd Okręgowy wyjaśnił, że oczywiście ma na uwadze, że istnieje i musi być zawsze stosowana, w tym do osób funkcjonujących w okresie PRL, zasada domniemania niewinności. Niemniej, z uwagi na wyżej wymieniane kryteria oceny bezstronności sędziów, ich niezawisłości i niezależności sądów przyzwoitość wymagała by skład SN był w tej sprawie ukształtowany w inny sposób.

Sąd Okręgowy zaznaczył, że ubezpieczona – jak wynika to z bezspornie ustalonego stanu faktycznego – dobrowolnie, świadomie i przez okres wymieniony ww. informacji IPN pełniła faktycznie służbę wymienioną w art. 13 b ust. 5 pkt. b (Wydział (...) SB), gdzie zgodnie z zadaniami takiej jednostki miała chronić interesy polityczne komunistycznego (totalitarnego) państwa kosztem praw większości jego obywateli a z tytułu tej służby była dobrze oceniana, awansowana i nagradzana.

Wobec powyższego, zdaniem Sądu, ubezpieczona mogła mieć obniżone świadczenia w oparciu o treść art. 15c ust. 1 i art. 22a ust.1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez „wyzerowanie” jej okresu wykonywania służby w na rzecz totalitarnego państwa.

Jednocześnie, także w związku z zarzutami zawartymi w odwołaniu, Sąd Okręgowy wskazał, że w przypadku emerytury ubezpieczonej nie powinna mieć zastosowania regulacja zawarta w przepisie art. 15c ust. 3 i art. 22 a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Okręgowy, wyjaśnił, że podziela w tej mierze pogląd Sądu Apelacyjnego w Lublinie, wyrażony w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 grudnia 2021 roku, sygn. akt III AUa 460/21, gdzie zasadnie podniesiono, że: „Jakkolwiek w stosunkach ubezpieczeniowych priorytet ma wykładnia językowa, to jednak nie jest wykluczone sięganie do pozostałych metod wykładni. Tak jest w szczególności w przypadku takich regulacji prawnych, które modyfikują ustalone stosunki ubezpieczeniowe z uwagi na ważkie racje aksjologiczne. Nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r. motywowana była o czym niżej - stanowiskiem ustawodawcy, że nie da się pogodzić utrzymywanie przywilejów emerytalnych z nabytych tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa z zasadami sprawiedliwości. W konsekwencji sądy rozpatrujące spory związane z decyzjami obniżającymi świadczenia emerytalne funkcjonariuszy policji nie mogą się ograniczać się jedynie do wykładni językowej lecz winny uwzględniać w procesie stosowania prawa także metody wykładni systemowej i funkcjonalnej odnosząc się celów i wartości leżących u podstaw regulacji prawnych...”

Nadto, Sąd ten zauważył, iż w nauce prawa trafnie zwraca się uwagę, że „w każdym wypadku przepis prawny powinien być poddany nie tylko wykładni językowej ale także systemowej (...) rozumienie przepisu prawnego wyznaczone jest nie tylko przez jego brzmienie, lecz także przez treść innych przepisów prawnych mających wpływ na rozumienie interpretowanego przepisu w ramach wykładni systemowej” (Z. Radwański, Prawo cywilne - część ogólna, s.72). Należy uwzględnić także metodę wykładni funkcjonalnej. Dyrektywy wykładni funkcjonalnej odwołują się do założenia, że racjonalny ustawodawca stanowi normy, aby w sposób maksymalnie sprawny realizować uznane przez siebie cele i wartości.

To ustalenie celów i wartości powinno się opierać na obiektywnych podstawach. Należy brać pod uwagę zarówno wartości konstytucyjne jak wartości i cele wskazane w umowach międzynarodowych (op.cit. s.72-73)

Cel uchwalenia ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy względnie motywy jakimi kierował się ustawodawca zostały zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy. W uzasadnieniu do projektu wskazano, iż konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa (...) ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W dalszym ciągu podkreślono, 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 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 0 % podstawy wymiaru. Można zatem stwierdzić, że tak rozumiany cel ustawy wyraża się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.”

W realiach niniejszej sprawy, mając na uwadze powyższe, zdaniem Sądu Okręgowego wskazać należało na regulację zawartą w art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którą emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w policji wliczając w to okresy równorzędne wymienione w art. 13 ustawy. W świetle tej podstawowej regulacji dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej należy podnieść, że ubezpieczona (wyłączając okres służby na rzecz totalitarnego państwa) ma ponad 15 letni staż uprawniający do nabycia emerytury policyjnej, w tym ponad 16 - letnią służbę w Straży Granicznej. Oznacza, to że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40 % podstawy jego wymiaru nie nabyła z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa lecz głównie z tytułu służby polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, już po okresie funkcjonowania PRL.

Regulacja zawarta w przepisie art. 15 c ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa wysokość emerytury obliczana jest na zasadach wskazanych w tym przepisie. Przyjmuje się 0 % podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, 2,6 % za każdy rok służby lub okresów równorzędnych, a wysokość emerytury nie może być wyższa od przeciętnej emerytury wypacanej przez ZUS. Przepis art. 15 ust. 1-3a ustawy stosuje się odpowiednio. Podobna regulacja została zawarta w art.22 a.

Organ rentowy zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzją stosując art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy przyjął w/w wskaźnik podstawy wymiaru za okres służby ubezpieczonego w strukturach bezpieczeństwa totalitarnego państwa i równocześnie obniżył jego świadczenie do poziomu przeciętnej emerytury wypacanej przez ZUS (ust.3).

Mając na uwadze cel ustawy zmieniającej ustawę zaopatrzeniową oraz fakt posiadania przez ubezpieczoną ponad 15 letniego okresu służby poza służbą w SB oraz okresów równorzędnych, zdaniem Sądu Okręgowego należało zwrócić uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy zaopatrzeniowej jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy policji, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Skoro bowiem poszczególne normy prawne stanowią składnik spójnego systemu, to niedopuszczalnym w ocenie Sądu I instancji jest uznanie norm wzajemnie niezgodnych. Tymczasem, przepis art. 12 ustawy gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę w policji emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1

i jednocześnie przepis art. 15c ust. 3 stanowi, że emerytura osoby pełniącej służbę z rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że należy zastosować powyższy mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza także takiego, który nie nabył podstawowego przywileju emerytalnego wskazanego w art. 12 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oznaczałoby to, że relatywnie krótki, nie wpływający na spełnienie przesłanek do nabycia prawa do emerytury, okres służby na rzecz totalitarnego państwa uzasadnia zastosowanie w/w mechanizmu. Wykładnia gramatyczna ust. 3 art.15 c ustawy zaopatrzeniowej stoi w sprzeczności zarówno z celem ustawy którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa jak i z brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 jak również 15c ust. 1 który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3

w zdaniem Sądu Okręgowego w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1,3 lub 2,6.

Sąd I instancji, za Sądem Apelacyjnym w Lublinie stwierdził, że „wskazane w art. 12 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy przywileje emerytalne funkcjonariusza policji i innych wymienionych tam służb, są ściśle związane z pełnieniem tej służby z narażeniem na utratę życia lub zdrowia. Jakkolwiek żaden z systemów emerytalnych w Polsce nie jest oparty na zasadzie ekwiwalentności to jednak regulacje ustawowe dotyczące przesłanek nabycia prawa do świadczenia emerytalnego mają charakter gwarancyjny i majątkowy. Funkcjonariusz, który podejmuje się pełnienia odpowiedzialnej służby ma prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek będzie miał po zwolnieniu ze służby prawo do godziwego świadczenia odpowiadającego warunkom pełnienia służby. Przyznanie określonego przywileju jest bowiem zawsze w korelacji z nałożonym uprzednio określonym szczególnym obowiązkiem. Uprawnienie emerytalne jest zarazem istotnym uprawnieniem majątkowym i jak to wskazuje sam tytuł ustawy jest zaopatrzeniem funkcjonariusza

po zwolnieniu ze służby, obliczonym według korzystnych zasad wynikających z ustawy, a związanym doniosłością zadań pełnionych przez niego w czasie służby. W świetle powyższych uwag należy mieć na widoku także regulacje konstytucyjne zawarte w art. 64 i 23. Jest istotną dyrektywą interpretacyjną dokonywanie wykładni w taki sposób, aby o ile stosowane metody wykładni na to pozwalają - uzyskać wynik wyrażający się w pełnej zgodności dekodowanej normy z unormowaniami Konstytucji. Poprzestanie na jedynie językowej wykładni przepisu art. 15c ust. 3 ustawy w ocenie Sądu Okręgowego pozostawałoby w kolizji z art. 64 Konstytucji albowiem mimo nabycia emerytury na podstawie służby w policji, a nie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa prowadzi do istotnego, nieuzasadnionego celem ustawy obniżenia świadczenia emerytalnego. Zdaniem Sądu I instancji w istocie stanowi to arbitralne i nieuzasadnione odjęcie przysługującego wnioskodawcy dotychczas z mocy ustawy uprawnienia majątkowego. Sąd Okręgowy wyjaśnił, że należało przy tym podkreślić - na co zresztą zwraca uwagę sam autor uzasadnienia projektu ustawy na stronie 5 - że rozwiązania zawarte w noweli z dnia 16 grudnia 2016 r. nie mogą mieć charakteru represyjnego. Natomiast wykładnia art. 15 c ust. 3 zgodnie z którą każdy nawet bardzo krótki okres służby na rzecz totalitarnego państwa, nie wpływający przy tym na spełnienie przez funkcjonariusza przesłanki wskazanej w art. 12 ustawy prowadzi do obniżenia mu świadczenia emerytalnego w sposób określony w przepisie nie ma żadnego uzasadnienia ani w celu ustawy ani też w preferowanych wartościach sprawiedliwości społecznej. Stanowiłoby to nieuzasadnione naruszenie słusznie nabytego przez ubezpieczoną prawa za okresy niestanowiące służby na rzecz totalitarnego państwa. W świetle przywoływanych przez projektodawcę w uzasadnieniu projektu zasad sprawiedliwości społecznej nie ma żadnych racji do pozbawiania funkcjonariusza policji czy straży granicznej świadczenia emerytalnego w wysokości przysługującej mu z tytułu takiej służby. Zdaniem Sądu Okręgowego zasadne jest jedynie - zgodnie z ustawą - obniżenie jej podstawy wymiaru do 0 % za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa, co w niniejszym stanie faktycznym miało miejsce. Zastosowanie mechanizmu wskazanego w art. 15c ust. 3 w stosunku do takiego funkcjonariusza stanowiłoby w istocie rodzaj nieproporcjonalnej sankcji za to, że podjął się służby na rzecz totalitarnego państwa.”

Sąd Okręgowy wskazał, iż uznając, że w stosunku do ubezpieczonej doszło do przyjęcia 0 % podstawy wymiaru za okresy pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa pojawia się także kwesta uzgodnienia treści art. 15c ust. 3 ustawy z konstytucyjną zasadą równości. Nie sposób bowiem – zdaniem Sądu I instancji - wskazać istotnej

różnicy w aspekcie spełnienia przesłanek do nabycia emerytury w wysokości określonej w art. 15 ust. 1 między funkcjonariuszami, z których każdy posiada co najmniej 15 letni okres służby w Policji czy Straży Granicznej pełnionej w tożsamy warunkach, w narażeniu na utratę życia i zdrowia. Nie widać tu przesłanek do zróżnicowania ich sytuacji majątkowej. Zdaniem tegoż Sądu pełnienie służby na rzecz ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi dla wszystkich funkcjonariuszy realizację ich „świadczenia” za które mają prawo spodziewać się ustalonego według tych samych zasad zaopatrzenia emerytalnego.

W świetle powyższych zasad konstytucyjnych i przy uwzględnieniu metod wykładni systemowej, celowościowej i aksjologicznej, zdaniem Sądu Okręgowego należy dokonać takiej wykładni art. 15c ust. 3 ustawy, zgodnie z którą przepis ten nie ma zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie okresem dodatkowym nie wpływającym na nabycie prawa do świadczenia.” ...

Sąd Okręgowy wskazał, iż analogicznie rzecz się ma z regulacją zawartą w art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Z powyższym rozstrzygnięciem w całości nie zgodziła się ubezpieczona, w wywiedzionej apelacji, zarzuciła:

nierozpoznanie istoty sprawy poprzez nierozstrzygnięcie odwołania D. Z. (1) od decyzji z dnia 17 sierpnia 2017 r. nr (...) dotyczącej świadczenia rodzinnego (nr pisma (...)),

obrazę przepisów postępowania mającą istotny wpływ na treść zaskarżonego wyroku, a to art. 233 KPC, poprzez zaniechanie wszechstronnej oceny materiału dowodowego, a w konsekwencji pobieżną ocenę zeznań D. Z. (1) w zakresie, w jakim ubezpieczona przedstawiła opis oraz przebieg swojego zatrudnienia w Wydziale (...) Służby Bezpieczeństwa, wyrażającej się w przyjęciu, że ubezpieczona, z uwagi na charakter jej zatrudnienia, faktycznie pełniła służbę w Wydziale (...), polegającą na ochronie interesów politycznych komunistycznego (totalitarnego) państwa, kosztem praw większości jego obywateli, a z tytułu tej służby była dobrze oceniana, podczas gdy rodzaj obowiązków wykonywanych przez D. Z. (1) w Wydziale (...) związanych wyłącznie z przygotowaniem pod względem administracyjnym wniosków paszportowych, niezwiązanych pośrednio ani bezpośrednio z merytoryczną oceną tych wniosków, nakazuje przyjąć, że zatrudnienie D. Z. (1) w Wydziale (...) polegało wyłącznie na wykonywaniu zwykłych, standardowych czynności z zakresu administracji publicznej, zaś dobra ocena jej pracy odnosiła się do faktycznie wykonywanych przez nią zadań;

obrazę przepisów prawa materialnego, a to art. 15c ust. 1 i art. 22a 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.), poprzez ich zastosowanie w sytuacji, w której zatrudnienie D. Z. (1) nie nosiło znamion służby na rzecz totalitarnego państwa, a w związku z tym nie zachodziła podstawa do ustalenia emerytury przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru w okresie jej zatrudnienia w Wydziale (...) Służby Bezpieczeństwa, a w konsekwencji świadczenia emerytalne, rentowe i rodzinne winny być wypłacone ubezpieczonej w dotychczasowej wysokości.

W oparciu o powyższe zarzuty, apelująca wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie odwołania D. Z. (1) w całości oraz o zasądzenie od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA na rzecz odwołującej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za I i II instancję.

Apelację wywiódł także organ rentowy, zaskarżając powyższe orzeczenie i zarzucając mu naruszenie:

art. 15c ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy bezspornym jest, iż odwołująca pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13 b ustawy zaopatrzeniowej i z tego względu wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c

ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,

art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego wyłączenie w sytuacji, gdy wysokość świadczenia z tytułu renty inwalidzkiej nie została ustalona w oparciu o ten przepis bowiem wysokość renty inwalidzkiej po przeliczeniu na podstawie art. 22a ust. 1 ww. ustawy wynosiła 0 zł i została podwyższona do kwoty świadczenia minimalnego przysługującego z tego tytułu,

art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 w zw. z art. art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieuzasadnione przyjęcie, iż odwołująca nie powinna podlegać rygorom przewidzianym w tych przepisach, pomimo iż spełnia przesłanki w tych przepisach określone,

art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr. 78 poz. 483 z późn. zm.) w zw. z art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego niezastosowanie i wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązujących przepisów prawa, art. 193 Konstytucji RP poprzez niezwrócenie się przez Sąd I instancji do Trybunału Konstytucyjnego z zapytaniem o zgodność art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP, a w konsekwencji samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 15c

i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, w oparciu o który wydana została zaskarżona decyzja, co w konsekwencji spowodowało wydanie orzeczenia nieuwzględniającego regulacji wynikającej z art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej,

art. 188 Konstytucji RP poprzez samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, w oparciu o który wydana została zaskarżona decyzja, pomijając wynikającą z tego przepisu wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, poprzez autonomiczne uznanie, iż art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza zasadę proporcjonalności, ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa

i tworzonego przez nie prawa, nadto prawa do zabezpieczenia społecznego, w sytuacji gdy zakwestionowany przepis wprowadzony został w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilej, niesłusznie przyznanych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa, a co za tym idzie również członkom ich najbliższej rodziny oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

W konsekwencji, organ rentowy wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w zakresie punktu 1 poprzez oddalenie w całości odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA 11 sierpnia 2017 r. nr świadczenia (...) o ponownym ustaleniu wysokości emerytury oraz (...) o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej, jak również o zasądzenie od odwołującej na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalnego - Rentowego MSWiA kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za I i II instancję. Ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz pozwanej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za II instancję.

Organ rentowy w odpowiedzi zaś na apelację ubezpieczonej wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje.

Apelacja organu rentowego jest uzasadniona, zaś apelacja ubezpieczonej okazała się niezasadna.

W dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), 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 od 16 sierpnia 1984 r. do 31 lipca 1990 r. pełniła służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy. Zatem z mocy art. 15c i 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 art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Apelacyjny nie zgadza się w żadnej części z argumentacją ubezpieczonej.

Sąd Odwoławczy w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., 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 uprawnień do kształtowania treści pojęcia "służba na rzecz totalitarnego państwa" w sposób dowolny.

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 3208/19. 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 1061

z kadencji sejmu 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 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 0 % podstawy wymiaru. Można zatem stwierdzić, że tak rozumiany

cel ustawy wyraża się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Jedyne 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 ustawy, skutkująca objęciem osób, o których mowa w tych przepisach unormowaniami zawartymi w art. 15, 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 r., 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 tę część rozważań, 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 dnia 15 grudnia 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 dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 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 dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 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.

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.

Odnosząc powyższą ocenę do treści art. 15c ust. 1 pkt 1 i 22a cyt. ustawy zaopatrzeniowej, Sąd Apelacyjny uznał, iż nie stanowią one 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 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 r. 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 r.) były co najmniej porównywalne, a nawet korzystniejsze niż świadczenia ustalane w systemie nabywania świadczeń emerytalnych lub rentowych z powszechnego 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 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

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 r., 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.

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 r., K 6/09, z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99).

Sąd Apelacyjny (jak i Sąd Okręgowy) wziął pod uwagę, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r. (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 co prawda tylko policyjnej renty inwalidzkiej, jednakże 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. 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.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego już samo zgłoszenie gotowości do służby w tym aparacie, musiało się wiązać ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego. Sam ten fakt, niezależnie od oceny indywidualnego zaangażowania w konkretną działalność represyjną, usprawiedliwiał w przekonaniu Sądu Apelacyjnego likwidację przywilejów byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Byli funkcjonariusze wiedząc jaki jest obecnie stan archiwów a dokładnie braki w materiałach archiwalnych wynikające z masowego niszczenia dokumentów organów bezpieczeństwa państwa przed ich przejściem przez Instytut powołują się na brak obciążających ich dowodów. Niszczenie zasobu archiwalnego miało kilka etapów. W pierwszej kolejności, jeszcze zanim się zajęto aktami operacyjnymi, zaczęto się szykować do usunięcia części kartotek, które były układem nerwowym SB – zawierały informacje o ludziach jakkolwiek interesujących służby oraz o ich statusie (np. osoby rozpracowywanej czy tajnego współpracownika), a także odesłanie do akt. Materiały Biura (...) zaczęły być usuwane lub klasyfikowane do usunięcia jeszcze w czerwcu 1989r. Następnie podzielono karty rejestracyjne na trzy kategorie: do zachowania, wydzielenia bądź zniszczenia. W czasie trwania operacji zniszczono około 55 tys. kart, ponadto przeznaczono do likwidacji kolejne 470 tys., które ostatecznie nie zostały jednak zniszczone. Część dokumentacji została przemieszczona (...). Można przyjąć, że do momentu wydania rozkazu zdołano się pozbyć zasadniczej części akt, na których zależało kierownictwu i funkcjonariuszom. A. Z., szef Biura Ewidencji i Archiwum (...), stwierdził później, że usunięto 50–60 proc. teczek personalnych, chociaż nie we wszystkich regionach po tyle samo. Na przykład w G. wybrakowanie sięgało 95 proc. ([https://histmag.org/Ostatni-rozkaz-zniszczyc-dokumenty-SB- \(...\)](https://histmag.org/Ostatni-rozkaz-zniszczyc-dokumenty-SB-...)). Istotne są nie tylko akta osobowe (z których nigdy – także obecnie - nie wynika udział funkcjonariusza/pracownika w konkretnych działaniach jego resortu) ale także akta konkretnych postępowań, zwerbowanych tajnych współpracowników a zwłaszcza osób, których działania SB dotyczyły.

Ubezpieczona w analizowanym okresie, tj. od dnia 16 sierpnia 1984 r. do 31 lipca 1990 r. pełniła służbę w Wydziale (...) Służby Bezpieczeństwa WUSW w S. – początkowo jako referent, następnie jako starszy referent i końcowo jako referent t.o.

Zgodnie z Zarządzeniem nr 001/80 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 stycznia 1980 r. wprowadzającym instrukcję w sprawie zasad i organizacji pracy operacyjnej Biura paszportów MSW i wydziałów paszportów komend wojewódzkich MO, Biuro paszportów MSW i wydziały paszportów KW MO (organy paszportowe) uczestniczyły w operacyjnej ochronie międzynarodowej wymiany osobowej i w tym celu stosują w niezbędnym zakresie metody, formy i środki określone zarządzeniem nr 006/70 MSW z dnia 1 lutego 1970 r. w sprawie pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa resortu spraw wewnętrznych.

Do zadań o charakterze operacyjnym wykonywanych przez organy paszportowe w szczególności należała w pierwszej kolejności „ochrona obywateli PRL przed działalnością obcych służb specjalnych i ośrodków dywersji państw kapitalistycznych przez prowadzenie pracy profilaktycznej wobec osób wyjeżdżających za granicę oraz wstępne rozpoznanie wśród nich wrogich elementów i zapobieganie niepożądanym wyjazdom” a w drugim „wstępne rozpoznanie wrogich elementów wśród cudzoziemców przebywających w PRL oraz zapobieganie niepożądanym

przyjazdów”. Do zadań operacyjnych organów paszportowych zaliczano też „współdziałanie w kształtowaniu polityki paszportowo-wizowej i jej realizacja zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, a w tym:

analizowanie problemów i sytuacji wynikających z wyjazdów zagranicznych obywateli polskich oraz czasowych i stałych pobytów cudzoziemców w Polsce, jak też inicjowanie rozwiązań w interesie PRL i jej obywateli,

informowanie kierownictwa służbowego oraz w ustalonym trybie instancji partyjnych i władz administracyjnych o istotnych problemach w zagranicznym ruchu osobowym”.

Zasadniczą metodą rozpoznania i profilaktyki było prowadzenie rozmów z uczestnikami międzynarodowej wymiany osobowej (obywatelami polskimi i cudzoziemcami) w ramach administracyjnych funkcji organów paszportowych.

Celem rozmów było:

pouczanie rozmówców o obowiązujących zasadach i przepisach paszportowo-wizowych oraz konieczności stosowania się do porządku prawnego obowiązującego w kraju pobytu,

ostrzeżenie przed podejmowaniem działań sprzecznych z interesami PRL,

poznawanie osobowości rozmówców w aspekcie przydatności operacyjnej,

uzyskiwanie interesujących z operacyjnego punktu widzenia wiadomości o osobach, obiektach i zdarzeniach,

ukierunkowanie rozmówcy na uzyskanie wiadomości o charakterze operacyjnym, interesujących organy paszportowe. W tym przypadku rozmowy przeprowadzono z wybranymi osobami, na podstawie wniosku akceptowanego w (...) przez zastępcę komendanta wojewódzkiego MO d/s Służby Bezpieczeństwa, a w Biurze (...) MSW przez dyrektora Biura. Zadania dla osób będących źródłami informacji, wyjeżdżających do krajów kapitalistycznych, należało uzgadniać z Departamentem I MSW stosownie do postanowień § 7 ust 8 instrukcji w sprawie pracy jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych na rzecz wywiadu, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 0061/73 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 czerwca 1973 r.

Sąd Okręgowy ustalił że z dniem 1 grudnia 1986 roku ubezpieczona rozpoczęła służbę w Wydziale (...) Służby Bezpieczeństwa WUSW w S.. Jednocześnie wskazał, że w trakcie służby w SB kolejno awansowała na stopień kaprała, starszego kaprała, plutonowego i sierżanta. Służbę zaś pełniła z dużym zaangażowaniem, wykazując inicjatywę i umiejętnie wykorzystując czas pracy oraz wskazał na nienaganną postawę moralną (członek (...) i (...)). Przez cały okres służby była wyróżniana (nagrody pieniężne) i otrzymywała dodatki specjalne.

Jednocześnie w swoich rozważaniach Sąd Okręgowy wskazał, że ubezpieczona – jak wynika to z bezspornie ustalonego stanu faktycznego – dobrowolnie, świadomie i przez okres zatrudnienia w Wydziale (...) SB rzeczywiście pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, gdzie „zgodnie z zadaniami takiej jednostki miała chronić interesy polityczne komunistycznego (totalitarnego) państwa kosztem praw większości jego obywateli a z tytułu tej służby była dobrze oceniana, awansowana i nagradzana”. W konsekwencji Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że ubezpieczona mogła mieć obniżone świadczenia w oparciu o treść art. 15c ust. 1 i art. 22a ust.1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez „wyzerowanie” jej okresu wykonywania służby w na rzecz totalitarnego państwa.

Jednakże, Sąd Okręgowy dalej wskazuje, że w przypadku emerytury ubezpieczonej nie powinna mieć zastosowania regulacja zawarta w przepisie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, albowiem należało dokonać takiej wykładni art. 15c ust. 3 ustawy, zgodnie z którą przepis ten nie ma zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie okresem dodatkowym nie wpływającym na nabycie prawa do świadczenia. Tak samo zdaniem Sądu meriti postąpić należało w odniesieniu do renty inwalidzkiej ubezpieczonej, do wyliczenia której nie powinno się stosować regulacji zawartej w art. 22a ust. 3.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego interpretacja ust. 3 art. 15c i 22a jest nieprawidłowa i przeczy a zarazem niweczy ratio legis tych przepisów. Ustawodawca wprowadzając te przepisy chciał zapobiec sytuacji, w której pomimo zmian w ustawie zaopatrzeniowej dokonanych nowelizacją z 2009r., w dalszym ciągu funkcjonariusze SB pobierali dużo wyższe świadczenia niż ofiary tego systemu, ale też miliony „zwykłych” obywateli objętych powszechnym systemem emerytalnym i rentowym. W państwie prawa taka sytuacja nie powinna mieć miejsca. Dziwi takie stanowisko Sądu Okręgowego, który w swych rozważaniach cytuje uzasadnienie projektu obecnej nowelizacji i chyba się z nim zgadza, wskazując, że z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że w ocenie projektodawcy dotychczasowe rozwiązania ustawowe nie okazały się skuteczne również dlatego, że szereg przepisów ustawy zaopatrzeniowej skutkowało możliwością zwiększenia wysokości obniżonej emerytury. Istotnym czynnikiem wpływającym na brak skuteczności wprowadzonych zmian było objęcie jej zakresem jedynie emerytów policyjnych i pozostawienie poza jej oddziaływaniem policyjnych rencistów inwalidzkich.

Sąd Apelacyjny podkreśla, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych. Z tych też powodów ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny. W sytuacji, gdy dokumenty organów bezpieczeństwa państwa w szczególności na początku lat 1989 - 1990 były niszczone na masową skalę oraz zważywszy na fakt, że nie wszystkie przestępcze działania znalazły odzwierciedlenie w dokumentach organów, ustalanie indywidualnych przewinień funkcjonariuszy na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum IPN jest niemożliwe i niecelowe.

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 częściowej odmowy ich zastosowania.

Z tych też względów, Sąd Apelacyjny uznał zarzuty apelacyjne organu rentowego za uzasadnione i w konsekwencji uznał, że wyrok Sądu Okręgowego jest częściowo nieprawidłowy i w związku z tym na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmieniono zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalono odwołania w całości. Jednocześnie, nie odnajdując podstaw do podzielenia twierdzeń ubezpieczonej przedstawionych w wywiedzionej w jej imieniu apelacji, rozstrzygnął o jej oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c. W części zaś dotyczącej nierozpoznania istoty sprawy poprzez nierozstrzygnięcie odwołania D. Z. (1) od decyzji z dnia 17 sierpnia 2017 r. nr (...) dotyczącej świadczenia rodzinnego – Sąd uznał, iż w tym zakresie apelacja podlegała odrzuceniu na podstawie art. 373 § 1 k.p.c. jako niedopuszczalna, ponieważ Sąd I instancji nie wydał w tej kwestii orzeczenia.

O kosztach postępowania za obie instancje, Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie 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 (koszty procesu). Wysokość tych kosztów ustalono zgodnie z § 9 ust. 2 i § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1804).

III AUa 558/22

UZASADNIENIE ZDANIA ODREBNEGO

Sędzia składu orzekającego Sądu Apelacyjnego nie zgodził się z zapadłym rozstrzygnięciem sądu drugiej instancji oraz w całości zaaprobował wywody prawne Sądu Najwyższego, wyrażone w uchwale Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 16.09.2020 r. III UZP 1/20, zapadłej na kanwie analogicznego problemu formalnoprawnego, wynikłego z treści art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13a ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W ocenie sędziego zgłaszającego zdanie odrębne, przepisy art. 15c (emerytura osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa), art. 18 ust.2 (kwota emerytury lub renty nie może być niższa od kwoty najniższej emerytury

lub renty), art. 22a (renta inwalidzka osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa) i art. 24a (renta rodzinna przysługująca po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa) w zw. z art. 13b ust. 1 i w zw. z art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie pozwalają na obniżanie świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i członków ich rodzin z następujących przyczyn.

1.

W pierwszej kolejności, skupiając się wprost na literalnej interpretacji analizowanych przepisów, tj. art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13a i w zw. z art. 15c, art. 22a oraz art. 24a a w tym kontekście pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, należy zwrócić uwagę na niejednoznaczność prawną i otwartość katalogu zamieszczonego w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wymaga podkreślenia, że w uzasadnieniu projektu do ustawy zmieniającej z dnia 16.12.2016 r., ustawodawca wyjaśnił, że sądy wielokrotnie wskazywały, iż tzw. katalog lustracyjny z art. 2 ustawy z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, jest bardzo nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy **konkretna** jednostka była organem bezpieczeństwa państwa, a więc projektowana ustawa miała na celu usunięcie wskazanej wady wcześniejszych aktów prawnych. Jednak, mimo powyższego założenia, ustawodawca nie zlikwidował tej wady poprzedniej ustawy, ponieważ regulacja zawarta w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest nadal w znacznym zakresie niekonkretna, a przez to niemożliwa do zastosowania. Ustawodawca w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy owszem wskazał konkretnie kilkadziesiąt formacji, w których służba podlegała restrykcji ustawowej, ale jednocześnie i równolegle posłużył się ogólnikowymi zwrotami, które nie definiują innych, pozostałych struktur, lecz tworzą otwarty i niedookreślony katalog, w dużym zakresie, w sposób legalny niemożliwy do zweryfikowania, a przy tym służba w tych niedookreślonych strukturach również objęta została restrykcją ustawową. Co więcej, ustawodawca, nawet wprost definiując struktury, sformułował warunki ustawowe, oparte na ogólnych i niezdefiniowanych pojęciach, niemożliwych do określenia w drodze wykładni prawa, ponieważ pojęcia te odniósł do treści merytorycznych, które nie zostały wyjaśnione w definicjach ustawowych. W szczególności, tytułem przykładu: ustawodawca w treści art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – na gruncie którego to przepisu toczy się większość sporów przed tutejszym sądem - wskazał na: poprzeczniki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW, przy czym te tzw. poprzeczniki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW nie zostały wyspecyfikowane w ustawie i znane są tylko wąskiemu gronu specjalistów IPN. Natomiast adresat przepisu prawa musi sam prowadzić kwerendę, po to by ustalić, czy akurat jego służba kwalifikowała się jako służba w tego rodzaju instytucji/formacji, a nawet wtedy, do końca nie ma pewności, czy dokonał prawidłowej kwalifikacji, ponieważ ustawa nie ustanawia kryteriów pozwalających na tego rodzaju weryfikację. Co więcej, historyczne akty prawa wewnętrznego, dotyczące struktur i formacji służby ochrony państwa, w większości z była klauzulą tajne i ściśle tajne, które nie są znane i udostępniane publicznie, nie zostały ujawnione jako załączniki do ustawy. Zostają natomiast przez IPN ujawniane w trakcie postępowań sądowych, chociaż IPN nie jest stroną procesu i nie ma kompetencji procesowej do zajmowania w sprawie merytorycznego stanowiska. Nie ma więc pewności ustawowej, czy stosujący prawo odwołuje się do prawidłowych aktów prawnych i dokumentów archiwalnych, jak też, czy prawidłowo interpretuje ich treść w kontekście art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, bowiem nie dysponuje fachową wiedzą historyczną właściwą dla pracowników IPN, a przede wszystkim ustawa nie daje narzędzi weryfikacyjnych.

Idąc dalej w kwestii językowej interpretacji art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, egemplifikując należy zauważyć, że chociażby przepis art. 13b ust. 1 pkt 5) b) ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, o treści: wypełniające zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze; wprowadza swoisty warunek, polegający na tym, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę w poprzecznikach oraz odpowiednikach terenowych służb i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ale tylko wtedy, gdy wypełniały zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze. Jest to warunek absolutnie niemożliwy do zweryfikowania, ponieważ ustawodawca nie zawarł legalnych definicji: czym są zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze. Nie można więc sprawdzić, czy na gruncie ustawy ten warunek został spełniony, skoro nie wiadomo, co w znaczeniu

legalnym oznacza pojęcie zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze. Dla laika, pojęcie zadań wywiadowczych i kontrwywiadowczych jest znane co najwyżej z filmu i powieści szpiegowskich.

Analogiczne warunki, niejasne i nieczytelne z punktu widzenia prawa, a tym samym niemożliwe do weryfikacji w okolicznościach konkretnej sprawy, zostały wprowadzone w kolejnych literach punktu 5, tj. litera a) nadzorujące prace jednostek wypełniających zadania: wywiadowcze, kontrwywiadowcze, Służby Bezpieczeństwa, czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w służbie bezpieczeństwa; litera c) wypełniające zadania Służby Bezpieczeństwa; litera d) wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa; litera e) odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa. Wymaga podkreślenia, że ustawa nie definiuje znaczeniu legalnym wskazanych wyżej pojęć, użytych do skonstruowania warunków wymienionych w literach od a) do e), na podstawie których dopuszcza się kwalifikację pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych. Ustawa nie wyjaśnia co w znaczeniu legalnym oznaczają pojęcia: - czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, które to czynności i jaki był stopień niezbędności, - zadania SB, jakie to konkretnie zadania, o jakim szkolnictwie i dyscyplinie mówi ustawa, o jakich kadrach i aspektach ideowo-wychowawczych pracy w SB jest mowa.

Zatem, nawet gdy kwalifikacja prawna służby ubezpieczonego nie budzi wątpliwości ustawowych, bo wprost wpisuje się w jednostkę lub formację konkretnie wymienioną w jednym z punktów art. 13b ust. 1, to i tak nie ma podstaw do zastosowania art. 15c, art. 22a lub art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, ponieważ by przypisać ubezpieczonemu cechę służby na rzecz totalitarnego państwa, należało wykazać, że ubezpieczony w ramach służby, był zatrudniony takiej strukturze, która spełniała jeden z warunków wymienionych w literach od a) do e) punktu 5 art. 13b ust. 1 ustawy. Weryfikacja spełnienia takiego warunku w żadnym wyżej wskazanym przypadku nie jest jednak możliwa, ponieważ ustawa nie definiuje i nie precyzuje pojęć prawnych użytych w literach od a) do e) punktu 5 art. 13b ust. 1 ustawy. Po to by można było sprawdzić, czy ubezpieczony działał w jednostce/formacji wypełniającej zadania Służby Bezpieczeństwa, bądź wypełniającej zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, bądź wykonującej czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, bądź odpowiedzialnej za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa, należało znać znaczenie prawne tych pojęć. Dla laika pojęcie takich zadań jest znane jedynie intuicyjnie. To co dla jednych może być realizacją zadań SB, bądź wykonywaniem czynności operacyjno-technicznych niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa, dla innych nie musi tym być, i te dylematy powinny rozstrzygnąć regulacje ustawowe, których nie ma.

Trzeba też zaznaczyć, że w toku procesu legislacyjnego zastępca prezesa IPN Mateusz Szpytma wyjaśnił, że zadaniem IPN, w toku prac nad ustawą, było tylko pokazanie struktur, które w danym okresie tworzyły aparat bezpieczeństwa państwa i zbiór tych struktur został przedstawiony, przy czym w trakcie pracy zwracano uwagę aby te struktury doprecyzować.

Powyższe wg: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ASW-73>

Czyli już w toku w procesie legislacyjnego przedstawiciele IPN podkreślali nieprecyzyjność katalogu formacji i instytucji ujętego w ustawie zaopatrzeniowej. Wyjaśnienia przedstawiciele IPN pozwalają na wniosek, że art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zawiera katalog instytucji i organów służby bezpieczeństwa w rozumieniu historycznym, co wprost nie przekłada się na charakter czynności i zakres obowiązków służbowych funkcjonariuszy, pełniących tam służbę, w szczególności na ich dyskredytującą ocenę. Ustawodawca nie uzasadnił w projekcie ustawy, dlaczego przyjął, że wszyscy zatrudnieni w niej funkcjonariusze byli twórcami i wykonawcami aparatu represji państwa totalitarnego, tym bardziej, że jak wynika z badań IPN, realni funkcjonariusze SB ukrywani byli w różnych, pozornie obojętnych strukturach państwowych, co oznacza, że w tych instytucjach pełniły służbę osoby, które nie realizowały zadań aparatu SB. Są to dylematy z pogranicza etyki i moralności, których nie sposób rozstrzygnąć, bez precyzyjnej i uzasadnionej prawnie regulacji ustawowej.

Na gruncie analizowanej normy z art. 13b, zasadniczo prawidłowa subsumpcja powinna wyglądać w ten sposób, że najpierw należy ustalić zajmowane stanowisko służbowe, w jaki sposób jest ono wpisane w strukturę danego podmiotu/formacji, następnie czy ta formacja jest ujęta w wykazie z art. 13b wprost i konkretnie, jeśli tak, to czy element tej struktury spełniał jeden z warunków ustawowych wymienionych chociażby w art. 13b ust.1 pkt 5) od a) do e), ale też warunki wymienione w pozostałych przepisach art. 13b, w zależności od konkretnej służby.

Ostatnim i ogólnym kryterium weryfikującym funkcjonariusza jest natomiast przesłanka pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, którą szeroko analizowała uchwała III UZP 1/20. Sąd Najwyższy uznał, że jest to termin kierunkowy, pozwalający oceniać zjawisko z perspektywy interesu/korzyści adresata działania, czyli państwa totalitarnego. Stąd zrównanie statusu osób - przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego - które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli, także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie mogła być dokonana za pomocą tych samych parametrów. Inaczej, każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby spotkać się z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego (teza 90 uchwały).

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. Rzecznik PO słusznie argumentował, że obywatel ma prawo oczekiwać, że oceniając sprawę jego emerytury, państwo sprawdzi, czy jego służba spełniała cechy określone 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.

Wymaga też zauważenia, że użycie przez ustawodawcę zwrotu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa stanowi formę kwalifikowaną zwykłej służby państwowej, obarczoną drastyczną sankcją finansową, dotyczącą sfery zabezpieczenia socjalnego codziennego bytu, i jako takie wymaga niewątpliwych dowodów sankcjonowanej działalności zawodowej funkcjonariusza. Nie można bowiem przyjmować, że ustawodawca zamieścił w normie prawnej obojętny prawnie zwrot o charakterze aksjologicznym, nie podlegający interpretacji prawnej i nie niosący żadnej istotnej treści o charakterze przesłanki prawnej. Treść przepisu art.13b wprowadza normę prawną, a ta obejmuje określony desygnat pojęciowy. Każda fraza użyta do budowy normy prawnej niesie za sobą określoną treść i jako taka, w całości podlega interpretacji w procesie stosowania prawa. To, że zamiar ustawodawcy nie zawsze jest dostatecznie ujęty w normie prawnej, nie jest żadną nowością. Norma prawna zakodowana w treści przepisu i wprowadzona do porządku prawnego, podlega interpretacji w całości, co wyklucza ocenę, że w treści przepisu znajdują się frazy nie podlegające interpretacji, lub prawnie obojętne, bo noszą walor wartościujący i akcentujący wymowę normy. Należy podkreślić, że zgodnie z §11 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z 20 czerwca 2002 r; t.j. z 29 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) W ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Omawiana ustawa w art. 13b nie realizuje zatem wskazanego wymogu prawotwórczego; nota bene tak samo jak i innych wymogów zakreślonych w rozporządzeniu, np. z §5 Przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą; z §6 Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Powyższe prowadzi do wniosku, że treść przepisu art. 13b ust. 1 ustawy podlega interpretacji w całości jako obowiązująca norma prawna.

W tym miejscu, konieczna jest uwaga, że przedstawiona metoda subsumpcji zasadniczo nie może być w ogóle zastosowana, ponieważ ustawa nie definiuje konkretnie formacji, w których służył funkcjonariusz, a jedynie posługuje się określeniem poprzedniczki i odpowiedniki terenowe, a jak już w jednostkowym przypadku formacja jest ujęta konkretnie, to wprowadza w art. 13b ust. 1 pkt 5, w poszczególnych literach przepisu, warunki weryfikacyjne niemożliwe do zdefiniowania w rozumieniu prawa. Wymaga też zauważenia, że to gdzie szukać tych konkretnych poprzedniczek i odpowiedników terenowych, wskazuje dopiero na etapie procesu sądowego IPN, przez załączanie pliku archiwalnych dokumentów i aktów prawa wewnętrznego, lecz bez ich interpretacji w kontekście konkretnej podstawy prawnej oraz bez umocowania proceduralnego. Wygląda to tak, że IPN składa plik dokumentów, który w jego ocenie jest adekwatny do okoliczności sprawy, jakkolwiek ustawa nie wskazuje żadnych przesłanek weryfikacji tego rodzaju danych pozaustawowych, a ubezpieczeni jednoznacznie zaprzeczają kwalifikacji dokonanej przez IPN w odniesieniu do charakteru indywidualnej służby w spornym okresie. Powstaje więc sytuacja patowa, gdy to IPN powołuje się na historyczne i archiwalne dokumenty źródłowe, by wykazać pełnienie służby w formacji określonej pod pozycją wskazaną w art. 13b, zaś ubezpieczeni temu zaprzeczają, wskazując na nieprawidłowość tej kwalifikacji. To ustawa powinna zdefiniować przesłanki kwalifikacji służby na rzecz totalitarnego państwa, co umożliwiłoby wybrnięcie z tego rodzaju sytuacji.

Należy przy tym podkreślić obowiązywanie kontrydiktoryjnego modelu procesowego w sprawach cywilnych, w tym również dotyczących ubezpieczeń społecznych, co nakłada na strony obowiązek wskazywania źródeł dowodowych. Sąd nie ponosi odpowiedzialności za wynik postępowania dowodowego. Sąd Najwyższy w wyroku z 4.08.2016 r. III UK 201/15 zajął stanowisko, że rolą stron jest wskazywanie dowodów dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne, jednak sąd może dopuścić dowód nietypowany przez strony, ale gdy istnieją szczególnie uzasadnione przyczyny nakazujące sądowi podjęcie inicjatywy dowodowej w celu prawidłowego wyjaśnienia sprawy. Sąd Najwyższy wskazał, że okolicznością taką może być np. dążenie strony do obejścia prawa, podejrzenie wszczęcia fikcyjnego procesu, rażąca nieporadność strony działającej bez profesjonalnego pełnomocnika, ale także istnienie wysokiego prawdopodobieństwa zasadności dochodzonego roszczenia. Powinność sądu w tych wypadkach wynika z zagrożenia naruszenia interesu podlegającego szczególnej ochronie, wobec niepodjęcia przez stronę właściwych czynności, mimo stosownych pouczeń sądu (wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2009 r., I UK 195/09). Tego rodzaju okoliczności nie istnieją w sprawach z odwołań od decyzji obniżających świadczenia, rozpatrywanych na gruncie analizowanych przepisów ustawy zaopatrzeniowej, zatem brak podstaw do przejawiania inicjatywy dowodowej, która w istocie sprowadziłaby się do wyłączenia profesjonalnych instytucji publicznych i poszukiwania archiwalnych dokumentów przeciwko funkcjonariuszowi, pobierającemu legalne świadczenia emerytalno-rentowe, w celu obniżenia tych świadczeń. Wskazany cel ustawowy, czyli realizacja społecznego oczekiwania na wprowadzenie sprawiedliwości dziejowej, nie uzasadniały podjęcia postępowania dowodowego z urzędu, pomijając już kwestie, że archiwalne dokumenty źródłowe nie stanowiły podstawy prawnej kwalifikacji służby ubezpieczonego, bowiem ustawa zaopatrzeniowa nie wprowadziła tych dokumentów jako przesłanek weryfikacji służby na rzecz totalitarnego państwa.

Zasadniczo, zatem nie ma żadnych podstaw ustawowych wprost wynikających z ustawy, by okresy wynikające z informacji IPN traktować jako służbę ubezpieczonych na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym, z uwagi na niedookreśloność regulacji zawartej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, nie ma podstaw faktycznych do zastosowania art. 15c, art. 22b i art. 24a ustawy i do ponownego ustalenia świadczeń przez obniżenie wysokości, ponieważ nie ma prawnej możliwości wykazania przesłanek ustawowych pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, właśnie w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej.

2

Kolejną kwestią jest to, że na gruncie spraw rozpoznawanych w oparciu o art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, tak orzecznictwo jak i doktryna dopuszczają rozproszoną kontrolę konstytucyjną przepisów ustawy w oparciu o zasady zapisane w Konstytucji RP. W tej kwestii na aprobatę zasługują poglądy Sądu Najwyższego z uzasadnienia wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21:

jeżeli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że: 1) po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną; 2) po drugie, że w sprawie nie wypowiedział się dotąd Trybunał Konstytucyjny, i 3) po trzecie, że nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, to dysponuje on kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia. Konkluzja ta sformułowana została w celu poszukiwania remediów w związku z zakłóceniem działalności Trybunału Konstytucyjnego, odnosi się więc przede wszystkim do sytuacji o charakterze nadzwyczajnym. Po drugie, sądy powinny traktować odmowę zastosowania przepisu jako środek ostateczny i – na tyle, na ile jest to intelektualnie dopuszczalne – dokonywać prokonstytucyjnej wykładni ustaw. Do ustalenia tej wykładni istotnych wskazówek może dostarczać orzecznictwo – dawne i obecne – Trybunału Konstytucyjnego. Po trzecie, odmowa stosowania przepisów ustawowych nie powinna prowadzić do zakłócenia jednolitości orzecznictwa sądowego. Choć kompetencja ta przysługuje wszystkim sądom, to przed jej zastosowaniem zawsze należy rozważyć celowość uzyskania stanowiska Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeśli jest to proceduralnie możliwe i nie doprowadzi do odmowy ochrony prawnej w konkretnej sprawie. Takie właśnie kształtowanie jednolitości orzecznictwa przyświecało wydaniu uchwały III UZP 1/20 (zob. pkt 33 uzasadnienia uchwały).

Podsumowując, jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny) z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP wskazanych przepisów ustawy.

Wymaga dalej wskazania, że aktualna regulacja prawna po raz drugi dotyczy zagadnienia pozbawienia przywilejów emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, którzy zresztą w większości podlegali formalnej weryfikacji, kwalifikującej ich do dalszej służby w Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Najwyższy w uchwale 7 Sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020, III UZP 1/20, podejmując to zagadnienie wskazał, że dopuszczalny sam w sobie cel, polegający na konieczności odebrania przywileju, zderza się z abstrakcyjnym mechanizmem, w którym funkcjonariusz, albo członek jego rodziny, ma obowiązek udowodniać swoją niewinność, bo on ma wykazać przesłanki zwalniające organ rentowy z zastosowania mechanizmu korygującego. Oznacza to końcowo, że system emerytalny, ukształtowany jako czytelny, przewidywalny zbiór praw i obowiązków, zostaje uszczuplony, stając się instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez Państwo w takim ujęciu, że sama służba, czyli przynależność do służby, może być uznana za samodzielne i wyłączne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych uprawnień. Z drugiej strony, z cytowanych przez SN szeregu opracowań wynika, że nie wszyscy pozostający w służbie funkcjonariusze zwalczali opozycję polityczną i Kościół katolicki, i nie wszyscy łamali prawa człowieka, skoro część funkcjonariuszy zajmowała się ochroną gospodarczą Polski, zwalczaniem przemytu narkotyków, ochroną granicy (teza 100 uchwały).

Dodatkowo, konieczne jest odniesienie sprawy do następującego uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej z 16.12.2016 r.:

projektowana ustawa zakłada obniżenie policyjnych emerytur i rent inwalidzkich policyjnych wszystkim funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz rent rodzinnych pobieranych po takich funkcjonariuszach, zgodnie z niżej przyjętymi założeniami.

Emerytura policyjna.

W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, wysokość emerytury ustala się na następujących zasadach:

0,5% podstawy wymiaru emerytury – za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (obniżenie w stosunku do aktualnego wskaźnika 0,7% podstawy wymiaru),

(...)

Renta inwalidzka.

W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa wysokość renty inwalidzkiej ustala się na następujących zasadach:

obniżeniu ulegnie wymiar procentowy renty inwalidzkiej. W tym celu określony został **przelicznik 2% podstawy wymiaru renty** za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa i w zależności od liczby lat takiej służby zostanie obniżony wymiar procentowy renty inwalidzkiej, a w konsekwencji wysokość całej renty inwalidzkiej,

(...)

Przelicznik obniżenia podstawy wymiaru renty inwalidzkiej, a w konsekwencji wysokości całej renty inwalidzkiej, o 2% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, koresponduje ze wskaźnikiem 0,5% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (obniżenie o 2,1% w stosunku do wskaźnika 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok „standardowej” służby, wynikający z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej).

Następnie, toku procesu legislacyjnego, na posiedzeniu komisji sejmowych została zgłoszona poprawka przygotowana przez rząd, którą Sekretarz stanu w MSWiA Jarosław Zieliński uzasadnił następująco:

Biorąc pod uwagę dyskusję, która dotychczas się odbyła, wróciliśmy do bardzo prostego

rozstrzygnięcia i zasady, że za czas służby w organach bezpieczeństwa nic się nie należy ani 0,7, ani 2,6, ani 0,5, po prostu nie należy się nic. Należy się zero. W związku z tym w art. 15c ust. 1 pkt 1 wyrazy „0,5% podstawy wymiaru” proponujemy zastąpić wyrazami „0% podstawy wymiaru”.

Konieczne jest przy tym odnotowanie, że legislator Biura Legislacyjnego zwrócił uwagę, że ta poprawka, z tego względu, że operuje wskaźnikiem 0,0% może być niezgodna z Konstytucją, z art. 67, który przyznaje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego.

Powyższe wg : <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skrn=ASW-76>

Końcowo, ustawodawca wprowadził art. 15c, art. 22a i art. 24a dot. ustalanie prawa do emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej i renty rodzinnej.

W takim stanie ustawodawczym, należy zgodzić się z poglądem Sądu Najwyższego, że tego rodzaju wtórna ingerencja nie niesie ze sobą żadnych nowych argumentów, bo za taki nie można uznać faktu, że poprzednia regulacja nie była pełna. Nie odkryto nowych aspektów działań funkcjonariuszy i nie zastosowano metody indywidualnej oceny służby (teza 101 uchwały SN). A dodatkowo, wprowadzone rozwiązanie nosiło znamiona represji, bowiem nie przewidywało żadnego uzasadnienia ustawodawcy dla zmiany wskaźnika z 0,5 % wg projektu ustawy do 0,0%, czy też przelicznika 2% podstawy wymiaru renty wg projektu ustawy do 10%. Nie budzi wątpliwości, że uzasadnienie ustawodawcy odnosiło się do wskaźników 0,5% podstawy wymiaru emerytury i do 2% podstawy wymiaru renty, zaś przeliczniki aktualnie obowiązujące w ustawie zostały ad hoc wprowadzone i przegłosowane w trakcie posiedzenia komisji, bez merytorycznego uzasadnienia, przy jednoznacznym zastrzeżeniu legislatora Biura Legislacyjnego.

Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r. II USKP 120/22 wprawdzie wskazał, że dostrzegając zaprezentowane przeciwstawne racje, bez względu na to, które z nich do każdego z nas bardziej przemawiają, wydaje się jasne, że wskazany dwugłos nie sprzyja, a wręcz zaciemnia możliwość jednoznacznego zakwalifikowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jako pozostającego w opozycji do wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Identyfikacja rzecz się ma, jeśli chodzi o zgodność z pozostałymi przepisami Konstytucji. W każdym razie Sąd Najwyższy rozpoznający sprawę nie ma w tym zakresie pewności, a to oznacza, że należy uwzględnić domniemanie zgodności tego przepisu z Konstytucją.

Niemniej Sąd Najwyższy nie rozważył zagadnienia w kontekście zasady proporcjonalności przyjętego rozwiązania prawnego. Powyższe miało istotne znaczenie, jako że organ emerytalno-rentowy dokonuje wyzerowania okresów służby poświadczonych informacją IPN, tak jakby był to okres braku aktywności zawodowej, nie bacząc przy tym na okoliczności dotyczące indywidualnych ubezpieczonych, lecz przyjmując zasadę sankcji zbiorowej.

W tym kontekście wymaga przypomnienia, że Artykuł 1 Protokołu Pierwszego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284) brzmi następująco:

Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swojego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, dokonując interpretacji przywołanego art. 1 Protokołu Pierwszego do Konwencji, w sprawie Moskal p. Polsce, dotyczącej cofnięcia wcześniejszej emerytury w kontekście prawa do poszanowania mienia, w wyroku z 15 września 2009 r. 10373/05 stwierdził m.in.:

W kontekście prawa własności, szczególne znaczenie winno zostać przypisane zasadzie dobrego rządzenia. Jest sprawą pożądaną, aby władze publiczne działały z najwyższą starannością, w szczególności podczas rozstrzygania spraw o zasadniczym znaczeniu dla jednostek, takich jak świadczenia i inne prawa własności.

Trybunał, mając na uwadze znaczenie sprawiedliwości społecznej, uznaje, iż generalną zasadą powinno być, aby władze publiczne nie były powstrzymywane od poprawiania swoich błędów, nawet tych wynikłych z ich własnych zaniedbań. Trybunał musi jednakże zauważyć, iż powyższa ogólna zasada nie może zwyciężyć w sytuacji, gdy od danej jednostki wymaga się aby poniosła nadmierny ciężar wynikający z zastosowanego środka pozbawiającego ją lub jego świadczenia. Jeżeli błąd został spowodowany przez same władze, bez żadnej winy osoby trzeciej, inne podejście w stosunku do zasady proporcjonalności musi zostać powzięte w określeniu, czy ciężar poniesiony przez obywatela był nadmierny.

Zatem, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i osobistym prawem majątkowym do przyznanych zabezpieczeń społecznych było wprowadzenie regulacji ustawowych, na mocy których ubezpieczonym znacząco ograniczono prawa do renty i emerytury, ustalone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez niczym nieuzasadnione wyzerowanie określonych okresów służby, co w przypadku osób, które przeszły na rentę/emeryturę przed sierpniem 1990 prowadziło do ustalenia świadczenia na poziomie minimalnym, wobec zerowego okresu służby. Brak uzasadnienia ustawodawczego w tej kwestii, eksplikuje ocenę o naruszeniu zasady proporcjonalności. Zastosowany mechanizm obniżenia świadczeń był, bowiem nieproporcjonalny do celu ustawy, ponieważ prowadził do wyrugowania okresu służby, tak jakby w ogóle służby nie pełniono. Cel ustawy, polegający na realizacji sprawiedliwości dziejowej nie tłumaczył, dlaczego na zasadzie sankcji zbiorowej wszystkim ubezpieczonym podpadającym pod kwalifikację z art. 13b ust. 1 ustawy należało przyjąć fikcję prawną braku służby w okresach arbitralnie wskazywanych przez IPN. W konsekwencji, w zgodzie z wykładnią prokonstytucyjną przepisu prawa stosowanego w indywidualnej sprawie, należało ocenić, że przepisy art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej nie miały zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji ubezpieczonego.

3.

Ostatnim zagadnieniem jest sankcja ustawodawcy przewidziana w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy: Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Analogiczną regulację zawiera art. 24a ust. 2 i art. 22a

ust.3 ustawy. Przepisy te, zatem wprowadzają w stosunku do funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1.08.1990 r. już na rzecz wolnej Polski, swoistą sankcję finansową polegającą na tym, że niezależnie od wysokości wypracowanego w okresie służby świadczenia, wartość ta, w każdym przypadku kwalifikowanym na podstawie art. 13b ust. 1 ustawy, będzie obniżona do kwoty przeciętnego świadczenia (emerytury, renty, renty rodzinnej) wypłacanego w systemie ubezpieczenia powszechnego.

Należy w tym miejscu zauważyć, że część z tych funkcjonariuszy przeszła weryfikację w oparciu o regulacje zawarte w art. 132 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180) i w wydanej na ich podstawie uchwale nr 69 Rady Ministrów z 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M.P. Nr 20, poz. 159). W myśl przepisów uchwały nr 69, celem przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego powołano Centralną Komisję Kwalifikacyjną, Komisję Kwalifikacyjną do Spraw Kadr Centralnych oraz wojewódzkie komisje kwalifikacyjne. W każdym województwie przewodniczący Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej powołał wojewódzką komisję kwalifikacyjną spośród przedstawicieli: Szefa Urzędu Ochrony Państwa, Komendanta Głównego Policji oraz związku zawodowego funkcjonariuszy Policji, a także spośród innych osób o uznanym w lokalnej społeczności autorytecie moralnym i społecznym, jak również o udział w pracach komisji zwrócił się do dwóch posłów i senatora z danego województwa. Wojewódzka komisja kwalifikacyjna oceniała przydatność kandydata do służby, na podstawie jego wniosku, dotychczasowych dokumentów osobowych i dotyczących przebiegu służby oraz innych przedstawionych jej dokumentów, mogła również przeprowadzić z kandydatem rozmowę uzupełniającą z własnej inicjatywy lub na wniosek kandydata, mogła korzystać z pomocy właściwych komórek kadrowych Urzędu Ochrony Państwa, Policji i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wojewódzka komisja kwalifikacyjna wydawała pozytywną opinię o kandydacie w razie stwierdzenia, że odpowiadał wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza danej służby lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, określonym w ustawie, oraz powzięcia przekonania, że posiada kwalifikacje moralne do pełnienia służby, zwłaszcza że:

- 1) w toku dotychczasowej służby nie dopuścił się naruszenia prawa,
- 2) wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób,
- 3) nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych.

W przypadku negatywnej opinii wojewódzkiej komisji kwalifikacyjnej, kandydatowi przysługiwało prawo odwołania się do Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej.

Kwalifikacja byłych funkcjonariuszy SB do służby w RP, zwana potocznie weryfikacją, była zatem procesem sformalizowanym i legalnym w tym sensie, że miała umocowanie prawne i odbywała się w prawie uregulowanej procedurze. Aktualnie wyniki prac komisji kwalifikacyjnych są dezawuowane, co jednak nie zmienia faktu, że Centralna Komisja Kwalifikacyjna i komisje wojewódzkie były niewątpliwie legalnymi organami administracji publicznej już w walnej Polsce, działającymi w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Tym samym opinia pozytywna komisji kwalifikacyjnej w sensie prawnym oznaczała – i nadal oznacza, do czasu legalnego jej uchylecia - że osoba oceniana posiadała kwalifikacje moralne do pełnienia służby w RP, a zwłaszcza w toku dotychczasowej służby były funkcjonariusz SB nie dopuścił się naruszenia prawa, wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób, nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych. Należy podkreślić, że jeżeli były funkcjonariusz SB otrzymał ocenę prawnie usankcjonowaną, to aktualnie, na gruncie przepisu art. 13b ust. 1 ustawy, nie ma podstaw prawnych do tego by tę ocenę podważać, czy też w ogóle pomijać.

Powyższe prowadzi do wniosku, że funkcjonariusz aktualnie kwalifikowany na podstawie art. 13b ust. 1 ustawy, który otrzymał pozytywną ocenę komisji kwalifikacyjnej, potwierdzającą nienaganność służby w formacji SB, podlega represji, ponieważ analizowana ustawa, wbrew pozytywnej ocenie komisji kwalifikacyjnej, przypisuje mu pejoratywne

cechy osoby służącej na rzecz totalitarnego państwa i z tej racji odbiera świadczenia z zabezpieczenia społecznego, wypracowane podczas służby na rzecz R, a co więcej czyni to już po raz drugi.

Ustawodawca, regulacją przewidzianą w art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 oraz art. 24a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadził swoiste świadczenia ryczałtowe, niezależne o długości służby i charakteru służby w RP. Nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i prawem do przyznanego zabezpieczenia społecznego jest wprowadzenie regulacji ustawowej, na mocy której funkcjonariusza pozbawia się prawa do emerytury ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, i w to miejsce wprowadza świadczenie ryczałtowe, w wartości często znacząco niższej niż dotychczasowe, oderwane od przepisów prawa obowiązujących ogół funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Nie sposób racjonalnie wyjaśnić, dlaczego funkcjonariuszowi odbiera się prawo do wyliczenia świadczenia zgodnie z przepisami prawa za okres służby na rzecz wolnej Polski, ale też często za okres zatrudnienia cywilnego. Tego rodzaju drastyczna sankcja powinna być odpowiedzią na określone i udowodnione bezprawne zachowania, i nie może wynikać z zasady odpowiedzialności zbiorowej, gdy to wszyscy uczestnicy danej zbiorowości odpowiadają za bezprawne zachowania poszczególnych osób.

Ponadto, w uzasadnieniu projektu ustawy nie przedstawiono argumentów odnoszących się do zasady proporcjonalności rozwiązania prawnego z art. 15 ust.3 i art. 22a ust. 3 oraz art. 24a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Nie wyjaśniono przesłanek przemawiających za wprowadzeniem do systemu emerytur tak drastycznego rozwiązania, dotychczas nie stosowanego. I nie można zgodzić się z zapewnieniem ustawodawcy, że interes bytowy funkcjonariuszy został zabezpieczony przez przyznanie świadczenia w wysokości przeciętnego świadczenia emerytalno-rentowego realizowanego w systemie powszechnym. Nie można przyjąć argumentacji, że ustawodawca, gwarantując emerytowi/renciści policyjnemu środki na poziomie dwa tysiące złotych brutto działał legalnie i w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi, tylko dlatego że przecież mógł w ogóle pozbawić emeryta jakichkolwiek środków, a tego nie uczynił, albo nawet żądać zwrotu dotychczas wypłaconych. Należy tu mieć na uwadze, że adresaci prawa nie mogą być zaskakiwani przyjmowanymi przez ustawodawcę rozwiązaniami prawnymi. Ustawodawca ma obowiązek zapewnienia adresatom prawa możliwości pokierowania swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2010, Kp 6/09). W kontekście wprowadzonych rozwiązań prawnych, nie można porównywać sytuacji osoby, która przez lata pracuje na swój fundusz emerytalny i odchodząc na emeryturę ma świadomość wartości oczekiwanych świadczeń, z sytuacją funkcjonariusza, który pełnił służbę w warunkach uprzywilejowanego systemu emerytalnego, otrzymywał tak wysłużoną emeryturę, a potem z dnia na dzień (brak vacatio legis) w imię sprawiedliwości dziejowej otrzymał emeryturę ryczałtową.

Co więcej, w czasie prac w komisji sejmowej nad projektem ustawy, zwrócono uwagę, że przepisy ustawy oceniają tylko tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację po upadku PRL i zaczęli wiernie służyć wolnej Polsce. Cytując wystąpienie posła Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15):

Tymczasem prawdziwa esbecja, która nie poddała się weryfikacji albo jej nie przeszła, trafiła na uczelnie, do firm, do państwowych urzędów, zaczęła prowadzić własne biznesy itd. Ci ludzie nigdy nie zostali rozliczeni za swoje czyny. Nigdy też nie ponieśli żadnej kary. Dzisiaj śmieją się oni w kulał ze swoich byłych kolegów, którzy pozostali w służbie niepodległej Polski.

Powyższe wg: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ASW-73>

Ustawodawca, jak wskazał w uzasadnieniu do projektu ustawy, dążył do realnego zmniejszenia świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa. Wyjaśniał:

konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr

materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością).

Ustawodawca jednak nie zrealizował wskazanego postulatu w pełnym zakresie. W nawiązaniu do uwag zgłoszonych na komisji, nie uzasadnił, dlaczego grupa funkcjonariuszy SB, która nie przeszła weryfikacji w roku 1990 lub która odeszła ze służby po roku 1990, nie została objęta ograniczeniem przywilejów. Funkcjonariusze, którzy w istocie byli decydentami, oprawcami i represjonowali współobywateli zafunkcjonowali w wolnej Polsce w powszechnym systemie ubezpieczenia, a przy ustalaniu emerytury powszechnej, którą wypracowali na przestrzeni lat od 1990 r., zachowują prawo do uwzględnienia okresów służby w charakterze funkcjonariusza (wg art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), jak też ustawodawca nie ogranicza maksymalnej wysokości ich emerytur. Funkcjonariusze SB, którzy odeszli ze służby lub nie przeszli weryfikacji, korzystają zatem z wypracowanych świadczeń, i mimo że jest to dla nich forma uprzywilejowania, to ustawodawca nie zdecydował się na zrównanie ich świadczeń ze świadczeniami funkcjonariuszy, pełniących służbę po roku 1990. Sytuacja takich funkcjonariuszy jest korzystniej ukształtowana niż funkcjonariuszy objętych art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 oraz art. 24a ust.2 w zw. z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co stanowi o nierównym traktowaniu w ramach grupy osób o takich samych lub porównywalnych cechach.

Przedstawione stanowisko prawne jest ówcz poparte poglądem wyrażonym w wyroku Sądu Najwyższego z 16.03.2023, (...) 120/22. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytur, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1, ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Na zakończenie należy zaakcentować, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24.02.2010 w sprawie K 6/09, oceniającej konstytucyjność pierwszej ustawy tzw. dezubekizacyjnej stwierdził, że służba w organach suwerennej Polski po 1990 r. traktowana jest jednakowo, bez u na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, czy też nie.

W konsekwencji powyższego, na podstawie art. 324 §2 k.p.c. zgłoszono zdanie odrębne.

SSA Jolanta Hawryszko