

Sygn. akt III AUa 310/21

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 kwietnia 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSA Jolanta Hawryszko (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 kwietnia 2022 r. w S.

sprawy G. S.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 11 maja 2021 r., sygn. akt IV U 274/19

oddala apelację.

	SSA Jolanta Hawryszko	
--	-----------------------	--

III AUa 310/21

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w W. decyzją z 27.07.2017 r., wydaną na podstawie art. 15 c w związku z art. 32 ust.1 pkt 1 ustawy z 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 (tekst jednolity z dnia 6 maja 2016 r. Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr (...) z 5.05.2017 r., ustalił ponownie dla ubezpieczonego **G. S.** od 1.10.2017 r., wysokość emerytury w kwocie 2.069,02 zł miesięcznie brutto. Podstawę wymiaru świadczenia stanowiła kwota 7.671,38 zł, emerytura to 71,93% podstawy wymiaru i wynosi 5.518,02 zł. Tak ustalona wysokość emerytury jest wyższa od kwoty przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, wobec tego wysokość emerytury ograniczono do kwoty 2.069,02 zł brutto.

Odwołanie od decyzji złożył ubezpieczony i zarzucił:

1. naruszenie przepisów postępowania:

-art. 10 § 1 k.p.a. oraz art. 81 k.p.a. przez niezapewnienie czynnego udziału w postępowaniu, co uniemożliwiło zgłoszenie wniosku o nieprawdziwych danych informacji z IPN nr (...) z 5.05.2017 r.;

-art. 6, 7 i 77 k.p.a. przez załatwienie sprawy, mimo niepodjęcia wszelkich niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy;

-art. 107 §1 i 3 k.p.a., w zw. z §23 ust. 1 pkt 6) i 8) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18.10.2004 r. w sprawie trybu postępowania

i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 1148) przez brak uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz brak wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, konkretnych dowodów na których się oparł, a także brak należytego wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji;

2. naruszenie prawa materialnego w postaci art. 33 ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r.

o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez dokonanie zaskarżoną decyzją zmiany wcześniejszej decyzji ustalającej prawo do zaopatrzenia emerytalnego bez podstawy prawnej – poza granicami, w jakich zmiana taka jest dopuszczalna,

3. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 2, art. 67 ust.1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 30, art. 47, art. 32 ust.1 w zw. z art. 64 ust.1 i 2, art. 45 ust. 1 w zw. z art.10 ust.1 i 2, art. 42 ust.1 Konstytucji RP oraz art. 8, art. 6 ust. 2, art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i art. 1 Protokołu nr 1 do tej Konwencji.

W oparciu o zarzuty, ubezpieczony wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji przez przyznanie świadczenia emerytalnego w wysokości przed zmianą przepisów - w kwocie 6.137,10 zł brutto.

Organ rentowy w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie, ponieważ decyzja wydana została na podstawie art. 15 c w związku z art. 32 ust.1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wysokość świadczenia ustalona została na podstawie informacji uzyskanej z IPN nr (...) o przebiegu służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b w/w ustawy. Zgodnie z brzmieniem art. 15 c ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, 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.:

1) emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b;

2) 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1 a oraz 2-4.

Powołany przepis zawiera obostrzenie zawarte w ust. 3, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 3 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury, wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Pozyskane dane z IPN są dla organu wiążące w zakresie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej.

Sąd Okręgowy w Koszalinie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 11 maja 2021 r. zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił G. S. prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 roku.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony, ur. (...) w R., zam. w miejscowości R. w gminie B., w roku 1968 ukończył szkołę podstawową i tego samego roku wstąpił do Związku (...). Następnie podjął naukę w (...) przy (...) (...), którą ukończył

w 1971 r. Podjął pracę na stanowisku ślusarza w (...) oraz naukę w (...)w systemie wieczorowym, którą ukończył w styczniu 1975 r. wraz ze zdaniem egzaminem maturalnym. Pracował jako (...) w (...) w (...). W dniu 17.02.1975 r. zwrócił się do (...) w K. o wyrażenie zgody na odbycie zasadniczej służby wojskowej w Milicji Obywatelskiej, po której zakończeniu zamierzał pozostać w milicji. Zasadniczą służbę wojskową odbywał w latach 1975-1977 w ramach (...) (...) (...) (...) w W.. Służbę w Milicji Obywatelskiej rozpoczął 18.07.1975 r. W dniu 2.10.1976 r. zwrócił się do (...) o przyjęcie go do pracy, po zakończeniu odbywania zasadniczej służby wojskowej. Z dniem 28.04.1977 r. został przeniesiony do rezerwy. W dniu 24.04.1985 r. złożył ślubowanie funkcjonariusza Milicji Obywatelskiej, zobowiązując się do stania na straży interesów PRL i aktywnego uczestniczenia w umacnianiu jej ustroju socjalistycznego, służenia wiernie Ojczyźnie Partii i Władzy Ludowej oraz strzec ustalonego przez prawo ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego, zwalczania wrogów, występujących przeciwko ustrojowi socjalistycznemu i interesom PRL.

W dniu 26.06.1986 r. ukończył trzyletnie studia wyższe w zakresie prawn-administracyjnym oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w (...) imienia (...) w L.. Szkoła miała za zadanie kształcić kadry do objęcia stanowisk oficerskich w Służbie Bezpieczeństwa. Przyjęcie w poczet słuchaczy następowało na podstawie rozkazu personalnego komendanta tej szkoły. W okresie trwania studiów stacjonarnych, słuchacze pozostają na etacie szkoły. Słuchacze odbywający studia w formie zaocznej oraz na studium oficerskim, pozostają w okresie trwania studiów, na etatach jednostek macierzystych. Słuchacz był zobowiązany do noszenia munduru.

W marcu 1988 r. ukończył (...), specjalizując się w dziedzinie spraw polityczno-wychowawczych. Jego bezpośredni przełożony skierował wówczas wniosek o mianowanie ubezpieczonego na stanowisko inspektora Wydziału (...) w K.. Z dniem 01.04.1988 r. został mianowany na czas nieokreślony na stanowisko inspektora Wydziału (...) (...) (...) w K.. Na okres od 1.09.1988 do 31.12.1988 otrzymał dodatek specjalny z uwagi na aktywność w obszarze analiz i sporządzania informacji o stanie moralno-politycznym funkcjonariuszy województwa (...). Z dniem 1.01.1989 r. został mianowany na stanowisku starszego inspektora Wydziału (...) (...) (...) w K.. Pion polityczno-wychowawczy został rozwiązany w dniu 21 listopada 1989 r. Wówczas ubezpieczony korzystał z urlopu, a następnie pełnił służbę w patrolach. Ubezpieczony zajmował się głównie organizacją szkoleń, których tematy były narzucone odgórnie. Z dniem 31.07.1990 r. został zwolniony z dotychczasowej służby.

W przebiegu ogólnego zatrudnienia w ramach służby w latach 1975-1990, zajmował kolejno stanowiska:

- od 18.07.1975 r. jako milicjant (...) (...) W.;
- od 01.05.1977 r. jako (...) (...) (...) i (...);
- od 01.08.1978 r. jako (...) (...) K.;
- od 11.09.1978 r. jako słuchacz (...) S.;
- od 31.08.1981 r. jako słuchacz kursu instruktorów samoobrony w (...) P.;
- od 1.04.1982 r. jako referent operacyjny (...) (...) K.;
- od 1.10.1983 r. jako słuchacz (...) w L.;
- od 1.07.1986 r. jako inspektor sekcji (...) (...) w K.;
- od 16.09.1986 r. jako student studiów stacjonarnych magisterskich (...);
- **od 1.04.1988** r. jako inspektor Wydziału (...) (...) (...) (...) w K.;
- **od 1.01.1989** r. jako starszy inspektor Wydziału (...) (...) (...) w K..

(...) w K., na podstawie § 7 i 8 Uchwały nr 69 Rady Ministrów z 21.05.1990 r. w sprawie przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych **stwierdziła, że G. S. odpowiada wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza i posiada kwalifikacje moralne do pełnienia służby w Policji**. Po roku 1990 przebieg służby był następujący:

- 30.07.1990 r. ubezpieczony zwrócił się z prośbą o przyjęcie do pracy w (...) W dniu 07.08.1990 r. złożył ślubowanie na policjanta.
- 1.08.1990 r. zajmował stanowisko młodszego specjalisty (...)w K..
- od 16.08.1991 r. zajmował stanowisko starszego specjalisty (...)w K..
- od 1.01.1993 r. zajmował stanowisko zastępcy (...) w K.; w dniu 4.07.1996 r. otrzymał wyróżnienie za ujawnienie i podjęcie właściwych działań operacyjnych, w ramach których ujęto grupę przestępczą odpowiedzialną za kradzież 8 samochodów osobowych.
- z dniem 15.06.1997 r. objął stanowisko (...)w K..
- 9.07.1998 r. został odznaczony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (...)

Ubezpieczony wychowywał się w biednej rodzinie. Po ukończeniu technikum, nastąpił czas odbycia służby wojskowej. Ubezpieczony rozmawiał z kolegą, który odbywał taką służbę w milicji w oddziałach (...). Ubezpieczony zdecydował się na odbycie takiej służby, którą pełnił w (...) w S., a resztę w W., bo tam został skierowany. Służba milicjanta polegała na patrolowaniu (...) miejscowości. Ubezpieczony nie miał wówczas dostępu do broni, gdyż udział w patrolowaniu ulic, stanowił element odbywania zasadniczej służby wojskowej. Po odbyciu tej służby, zdecydował się powrócić do K., gdzie początkowo pełnił funkcję (...), dowożąc przestępców z aresztu na rozprawy. Po roku, zaproponowano mu stanowisko (...), na którym pracował przez 4 lata, pełniąc funkcję na różnych dzielnicach, o różnym stopniu trudności. Następnie zaproponowano pracę w wydziale zajmującym się (...), na którym pracował do momentu podjęcia studiów oficerskich w Szkole w L.. Podjęcie nauki w tej szkole było motywowane chęcią podwyższenia kwalifikacji zawodowych. Zdecydował się uzupełnić wykształcenie w (...) w W.. Nigdy nie zamierzał pełnić służby na rzecz Służby Bezpieczeństwa, nie popierał metod operacyjnych funkcjonariuszy tej służby, zamierzał pełnić swoją służbę wyłącznie na etacie milicyjnym. Poprosił więc o pomoc zastępcę do spraw politycznych, aby nie musiał przenosić się do tego rodzaju służby.

Po skończeniu nauki w (...) w W., ubezpieczony pełnił funkcję na etacie inspektora w (...), od kwietnia 1988 r. zajmował się szkoleniami dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Nie odpowiadał za ich tematykę, lecz je organizował. Starał się obiektywnie przedstawiać motywację władz, kierującą ich działaniami. Nie był odpowiedzialny za selekcję tematów szkoleń, zarządzał nimi pod względem organizacyjnym, a nie merytorycznym. Wybór tematów szkoleń był niezależny od niego i podlegał akceptacji naczelnika ds. polityczno-wychowawczych. Po zmianach ustrojowych, przeszedł weryfikację i kontynuował służbę w Policji. Cieszył się szacunkiem innych funkcjonariuszy, którzy wybrali go na przewodniczącego (...). Okres wczesnych lat 90 XX wieku był czasem wytężonej pracy dla pełniących swoją służbę policjantów, z uwagi na rosnącą przestępczość. Ten czas był również etapem zdobywania wyższych stanowisk, (...), a następnie (...)w K..

Ubezpieczony podczas wykonywania swojej służby kierował się zasadami moralnymi i szacunkiem dla drugiego człowieka. Dbał o etos służby. Starał się być przykładem dla innych policjantów. Zależało mu na rozwoju i poprawie bytu tej formacji, dlatego czynił starania w zakresie modernizacji służby. W swoim środowisku dał się poznać jako osoba, która nie krytykuje innych za ich poglądy i działania, i rozumie relacje jakie zachodziły pomiędzy przedstawicielami władzy a społeczeństwem, w latach 80 XX wieku. Nie krytykował działaczy opozycyjnych i przedstawicieli związków zawodowych i nie czynił starań zmierzających do zwerbowania ich do współpracy. Nie

wypytywał o sposoby ich działań. W swoim najbliższym sąsiedztwie dawał się poznać jako osoba uczynna i pomocna, niezależnie od tego, czym dana osoba zajmowała się zawodowo i czy popierała funkcjonujący wówczas ustrój polityczny. W czasie służby dwa razy był narażony na utratę życia. Za pierwszym razem miało to miejsce w trakcie służby w milicji w roku 1981, gdy pełnił służbę po cywilnemu. Wraz z innym patrolującym, natknęli się na żołnierza, który zagroził im użyciem broni. Gdyby nie radiostacja, którą posiadali przy sobie, mogłoby dojść do strzelaniny. Druga sytuacja miała miejsce podczas służby w Policji. Ubezpieczony doprowadził do zneutralizowania zagrożenia, występującego ze strony osoby, wyposażonej w broń palną i strzelającą w okna mieszkań innych ludzi.

Decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW z 24.09.1998 r. ustalono dla ubezpieczonego prawo do emerytury policyjnej od 15.09.1998 r., tj. daty zwolnienia ze służby. Wysokość świadczenia ustalono na kwotę 2.532,70 zł. Przy ustaleniu wysokości emerytury uwzględniono wysługę emerytalną z tytułu odbywania zasadniczej służby wojskowej (29.04.1975 r. do 17.07.1975 r.), służby w Policji (18.07.1975 r. do 15.09.1998 r.), przebytych okresów składkowych przed służbą (01.09.1968 r. do 28.04.1975 r.). Podstawę wymiaru emerytury stanowiła wówczas kwota 3.865,12 zł. Emerytura wynosiła 80% podstawy wymiaru emerytury tj. 3092,10 zł brutto, do wypłaty 2532,70 zł. Emerytura policyjna podlegała corocznym waloryzacjom świadczenia. Decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW z 27.02.2017 r., od 1.03.2017 r. ustalono nową wysokość emerytury policyjnej wraz z przysługującymi dodatkami na kwotę 6.137,10 zł brutto; podstawa wymiaru emerytury wyniosła po waloryzacji 7.671,38 zł brutto. Kwota świadczenia do wypłaty wyniosła 5.001,76 zł netto.

Na podstawie art. 13 a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i posiadanych akt osobowych, Instytut Pamięci Narodowej w dniu 5.05.2017 sporządził informację o przebiegu służby ubezpieczonego, w której wskazał, że w okresach **od 1.04.1988 r. do 31.07.1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa**, o której mowa w art. 13 b ust. 1 pkt 5 litera e tiret trzecie i siódme cytowanej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i ich rodzin, tj. pełnił służbę w jednostkach odpowiedzialnych za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa - tj. w Zarządzie Polityczno-Wychowawczym oraz w Wyższej Szkole Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie. Informacja stanowiła podstawę do wydania spornej decyzji przez organ rentowy z dnia 27.07.2017 r., na podstawie art. 15 c w związku z art. 32 ust.1 pkt 1 ustawy z 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Organ ustalił ponownie dla ubezpieczonego od 1.10.2017 r. wysokość emerytury w kwocie 2.069,02 zł miesięcznie brutto. Podstawę wymiaru świadczenia stanowiła kwota 7.671,38 zł. Emerytura stanowi 71,93% podstawy wymiaru i wynosi 5.518,02 zł; wysokość emerytury ograniczono od kwoty 2.069,02 zł, przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS.

Sąd Okręgowy uwzględnił odwołanie. Sąd pierwszej instancji podzielił powszechnie uznaną i powielaną w szeregu uchwał, orzeczeń sądów, rezolucji i stanowisk organów narodowych i międzynarodowych potrzebę potępienia reżimów komunistycznych, jak i konieczność demontażu dziedzictwa tego totalitarnego ustroju, która powinna znaleźć wyraz również w likwidacji przywilejów nabytych przez osoby, które ten zbrodniczy system tworzyły i umacniały. Wskazał jednak, że na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., w szczególności jej art. 1, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie z 23 stycznia 2009 r.) regulację sprowadzającą się do obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0 % podstawy wymiaru - za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2,6 podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, la oraz 2-4 ustawy nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2).

Stan faktyczny sprawy zasadniczo nie był sporny między stronami. Spór sprowadzał się do możliwości zastosowania przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w zakresie ponownie obniżającym jego świadczenia, w szczególności w konfrontacji treści tego uregulowania z normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Okręgowy wskazał, że przedmiotowe zagadnienie zawisło przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniu 27 lutego 2018 r. pod sygnaturą P 4/18 i do chwili obecnej nie zostało rozstrzygnięte. Dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału

Konstytucyjnego jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami odwołującego do rozpoznania jego sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak również z uprawnieniem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284). Poza tym, pomijając fakt fakultatywnego zawieszenia postępowania, na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny może stwarzać stronom możliwość wznowienia postępowania w myśl art. 401¹ k.p.c., art. 403 § 4 k.p.c. i art. 416¹ k.p.c.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, okoliczności faktyczne pozwalają na wyrokowanie bez potrzeby weryfikowania konstytucyjności przepisów przez Trybunał Konstytucyjny. Orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Ustawy Zasadniczej) niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, jednak nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu, mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Obecnie przeważające jest stanowisko, według którego możliwe jest dokonywanie samodzielnego rozstrzygnięcia przez sąd w ramach tzw. doktryny konieczności, gdy nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją dokonywanego przez Trybunał Konstytucyjny.

W ocenie Sądu Okręgowego w sprawie nie powinny być stosowane przepisy, na których oparto zaskarżoną decyzję, gdyż są sprzeczne z Konstytucją RP. Zdaniem Sądu, analiza orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 24.02.2010 r. (K 6/09), a także argumentacja przedstawiona przez Sąd Najwyższy w uwagach z 9 grudnia 2016 r. (znak BSA 111-021-525/16) i w opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 13.12.2016 r. do rządowego projektu w/w nowelizacji, pozwalają przyjąć, że przepisy, w oparciu o które wydano przedmiotową decyzję tj.: art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16.12.2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w związku z art. 2 ustawy z 16.12.2016 r. są niezgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po 11.09.1989r., skutkując ich dyskryminacją.

Trybunał Konstytucyjny w przywołanym orzeczeniu stwierdził, że ustawodawca, stanowiąc ustawę z 23.01.2009 r., nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Chociaż obniżenie świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej Trybunał uznaje za znaczne, to jednak mieściło się w ramach swobody ustawodawcy wyznaczonej Konstytucją. Do naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego doszłoby w szczególności, gdyby ustawodawca odebrał prawa emerytalne albo obniżył je do wysokości poniżej minimum socjalnego. (...). Trybunał stwierdził nadto, że ustawodawca - dysponując odpowiednim marginesem swobody oceny, czy i do jakiego stopnia relewantna różnica w podobnej skądinąd sytuacji zasługuje na odmienne potraktowanie - zmierzał do osiągnięcia słusznego celu i zachował racjonalną proporcję między zastosowanym narzędziem a tym celem. Zdaniem Sądu Okręgowego, w niniejszej sprawie ingerencja w sferę świadczeń w nowej ustawie jest znacznie dalej idąca, niż w ustawie z 23.01.2009 r., bowiem współczynnik przyjęty dla obliczenia świadczenia wynosi 0,0 % i dodatkowo ograniczono wysokości emerytury maksymalnie do średniej emerytury z systemu powszechnego.

Sąd Okręgowy zauważył, że ocena zgodności z Konstytucją pierwszej ustawy dezubekizacyjnej nastąpiła przy uwzględnieniu rzeczywistej wysokości świadczeń uzyskiwanych przez byłych funkcjonariuszy, a w tym, z uwzględnieniem sposobu obliczania tych świadczeń przy przyjęciu współczynnika 0,7 % za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego. Trybunał uznał, że taki współczynnik nie narusza zasad konstytucyjnych, gdyż wysokość świadczeń jest rekompensowana poprzez dodatki przyznawane funkcjonariuszom, a co więcej wskazany współczynnik nie powoduje, że kwota rzeczywistego świadczenia otrzymywanego przez byłych funkcjonariuszy jest niższa niż kwoty przyznawane w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Jednak w

aktualnej regulacji współczynnik określono jako 0,0 %, a dodatkowo wysokość świadczeń dla byłych funkcjonariuszy ograniczono do maksymalnej kwoty przeciętnych świadczeń wypłacanych w systemie powszechnym - odnośnie emerytury art. 15c ust. 3 ustawy i renty inwalidzkiej art. 22a ust. 3 ustawy, a renty rodzinnej art. 24a ust. 2 ustawy.

Zgodnie z nowelizacją, emerytury nie podwyższa się - zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej - jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie w art. 15c ust. 1 i 2 - miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym w roku 2017 była to kwota 2.069,02 zł. Taka regulacja spowodowała niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit, przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały emeryturę o 1,3 % podstawy jej wymiaru.

Co więcej, ustawodawca, na mocy nowelizacji z 16.12.2016 r. uchylił także, wynikającą z dotychczasowego przepisu art. 15b ust. 2 zasadę, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999r., odpowiednio stosuje się m.in. art. 15 ust. 4, stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15 % podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Obecnie nowy przepis art. 15c ust. 2 stanowi, że odpowiednio stosuje się art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6, przy czym emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

Ustawa nowelizująca uregulowała także tryb postępowania w sprawie wydania decyzji, ustalających na nowo wysokość świadczeń oraz ustaliła, że od decyzji przysługuje prawo odwołania do właściwego sądu wg przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a także, że złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania.

Ustawa wprowadziła pewne wyjątki, pozwalające na wyłączenie jej zastosowania jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach lub osoba uprawniona do renty rodzinnej, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła (lub podjęła ją osoba zmarła, po której przysługuje prawo do renty rodzinnej) współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4).

Inną możliwość wyłączenia zastosowania przepisów o obniżeniu świadczenia przewidział przepis 8a ustawy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosowną decyzją, z uwagi na krótkotrwałą służbę funkcjonariusza przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia.

Za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w enumeratywnie wymienionych w art. 13b ust. 1 i 2 ustawy cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach; art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy stanowi, że na wniosek organu emerytalnego, Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza informację na podstawie posiadanych akt osobowych i w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b; wg art. 13a ust. 5 ustawy, informacja jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12 ustawy.

Sąd Okręgowy zauważył, że ustawodawca przyjął fikcję prawną, polegającą na przyjęciu mnożnika 0% podstawy wymiaru, tak jakby funkcjonariusze nie pracowali jak też, niezależnie od ich służby poza jednostkami wymienionymi w art. 13b często wieloletniej, wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Takie rozwiązania ustawowe, przy braku prokonstytucyjnej wykładni prowadzi również

do naruszenia art. 2 Konstytucji (ochrony praw nabytych poprzez zakaz stanowienia norm arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady sprawiedliwości społecznej), a w odniesieniu do praw majątkowych także art. 64 ust 2 Konstytucji.

W ocenie Sądu Okręgowego, znowelizowane przepisy ustawy naruszają również zasadę proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami, a celem, który ma być osiągnięty przez państwo. Konieczność zachowania „sprawiedliwej równowagi” pomiędzy żądaniami wynikającymi z powszechnego interesu społecznego, a wymogami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki jest wymogiem akcentowanym również przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (sprawa Adam Cichopek przeciwko Polsce – skarga 15189). Analizowana regulacja ustawowa narusza granice zgodności z Konstytucją RP wyznaczone w cytowanym orzeczeniu TK (K 6/09). Z cytowanego uzasadnienia TK, w ocenie Sądu wynika, iż wskazany współczynnik 0,7 % stanowił absolutne minimum, poniżej którego świadczenia byłyby wyliczane w sposób naruszający omawiane zasady konstytucyjne. Tym samym, w oparciu o uzasadnienie cytowanego orzeczenia TK w sprawie K 6/09 można uznać, iż Trybunał podważył zgodność z Konstytucją RP normy ustalającej wysokość świadczeń dla byłych funkcjonariuszy obliczanych z użyciem współczynnika niższego niż 0,7 % za każdy rok wskazanej służby. Tym samym norma ustalająca wskaźnik na poziomie niższym, a w szczególności wskaźnik 0,0 % musi być uznana za niezgodną z Konstytucją w świetle powoływanego orzeczenia Trybunału (K 6/09). Oznacza to, że zapisy nowej ustawy ustalające taki sposób obliczania świadczeń z uwzględnieniem wskaźnika 0,0 % za każdy rok służby są oczywiście niezgodne z Konstytucją, gdyż treść nowej normy jest sprzeczna i dalej idąca niż granice wyznaczone w orzeczeniu TK w sprawie K 6/09. Tym samym, w tej kwestii Sąd Okręgowy samodzielnie odmówił zastosowania przepisów nowej ustawy, jako oczywiście niezgodnych z Konstytucją – odwołanie do wyroku Sądu Najwyższego z 8.08.2017 r., I UK 325/16; z 17.03.2016 r., V CSK 377/15. Naruszenie Konstytucji RP zachodzi oczywiście również wtedy, gdy treść danej normy jest dalej idąca co do naruszeń zasad konstytucyjnych niż poprzednia regulacja (wnioskowanie a minori ad maius). Taka zaś sytuacja nastąpiła w niniejszej sprawie w odniesieniu do zastosowania współczynnika 0,0 % do obliczania wysokości świadczeń. Tym samym możliwe było odmówienie zastosowania przepisu przez sąd powszechny, niezależnie od dokonania rozproszonej kontroli zgodności z Konstytucją stosowanej w ramach tzw. doktryny konieczności.

Szczególne znaczenie miał też fakt, że w ustawie nowelizującej, a więc 26 lat po cezurze 1990 roku, obniżono świadczenia emerytalne nabyte nie tylko w okresie od 1944 do 1990 roku, ale także, przez wprowadzenie art. 15c ust. 3 ograniczenie wysokości emerytur, świadczeń nabytych począwszy od 1990 roku w służbie dla wolnej, demokratycznej Polski. Takie działanie stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa. Emerytury nabyte począwszy od 1.08.1990 r. w żadnym razie nie mogły być traktowane jako nabyte w sposób niesłuszny czy niesprawiedliwy. Ani w czasie, gdy pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze podejmowali służbę dla wolnej Polski, ani w żadnym okresie aż do 2016 roku, organy państwa zawierające z nimi umowę nie sygnalizowały, że funkcjonariusze mogą być – w zakresie uprawnień nabywanych począwszy od 1990 roku – traktowani gorzej od funkcjonariuszy nowo przyjętych, szczególnie że ich służba po tej dacie była taka sama: wymagano od nich takiej samej dyspozycyjności, zaangażowania, narażania zdrowia i życia. Ubezpieczony, służbę dla III RP sprawował wzorowo: był odznaczony, awansował na stanowiska wymagające specjalistycznej wiedzy i odpowiedzialności. Państwo, powierzając funkcjonariuszowi takie obowiązki, wyrażało tym samym zaufanie do niego i pozytywnie oceniało służbę. Poza tym, nowe brzmienie art. 15c ust. 3, zrywa z dotychczasowymi zasadami systemu ubezpieczeń społecznych. Niezależnie zatem od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość świadczenia jest z góry ograniczona, w oderwaniu od sytuacji prawnej konkretnej osoby. Ponadto, nawet po wypracowaniu po 1990 roku emerytury, której wysokość przewyższałaby średnią emeryturę wypłaconą przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, osoba, która choćby jeden dzień pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b cyt. ustawy, może otrzymać świadczenie maksymalnie w wysokości średniego świadczenia wypłacanego przez ZUS. Ustawa nie przewiduje obliczania świadczenia obniżonego proporcjonalnie do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz zawiera mechanizm prowadzący do automatycznego spłaszczenia wysokości świadczeń. Przewidziany w ustawie sposób obliczania świadczeń z tytułu zabezpieczenia emerytalnego i rentowego narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji). Uprawnienia emerytalne

i rentowe mają charakter praw majątkowych ściśle związanych z sytuacją prawną jednostki, przez co nie powinny podlegać mechanicznym uśrednieniom.

Tak samo Sąd Okręgowy ocenił - jako nieznaidujące uzasadnienia w żadnych wartościach i zasadach konstytucyjnych, a przez to sprzeczne z art. 2 Konstytucji - pozbawienie funkcjonariusza prawa do podwyższenia emerytury na podstawie art. 14 ustawy, ponad wyznaczony w art. 15c ust. 3 limit, tj. z tytuł zatrudnienia po zwolnieniu ze służby. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11.05.2007 r., K 2/07: „likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby lepsze od totalitarnego reżimu, który ma zostać całkowicie zlikwidowany. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może jednak. i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości.

Nie budziło wątpliwości, że ubezpieczony znaczną część emerytury wypracował w okresie służby na rzecz państwa demokratycznego, po dobrowolnym przejściu weryfikacji dla byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Pozytywne zweryfikowanie, a następnie przyjęcie do służby funkcjonariusza, rodziło po jego stronie w pełni uzasadnione przekonanie, iż będzie traktowany na równi z wszystkimi tymi funkcjonariuszami, którzy podjęli służbę w nowych strukturach, powstałych już po 1990 r. Gdyby tego rodzaju możliwości byłym funkcjonariuszom nie stworzono, szukaliby zatrudnienia w innym miejscu, gdzie mieliby możliwość wypracowania emerytury lub renty w ramach FUS. Obecnie takiej możliwości już nie mają, z uwagi na osiągnięty wiek i stan zdrowia. Tym samym państwo nie wywiązało się ze swoistego przyrzeczenia względem byłych funkcjonariuszy, którym umożliwiono podjęcie służby na rzecz demokratycznego państwa, zapewniając w zamian objęcie w przyszłości korzystniejszym niż powszechny systemem zabezpieczenia społecznego. Wobec powyższego Państwo Polskie przez wskazaną ustawę podważyło zaufanie do samego siebie, oczekując z jednej strony od obywateli przestrzegania pewnych norm i zasad współżycia społecznego, samemu ich nie przestrzegając.

Sąd Okręgowy zaznaczył, że art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakazuje równo traktować podmioty równe. Na równe traktowanie zasługują wszyscy emeryci „mundurowi” objęci ustawą emerytalną. Wyróżnianie zaś z tej grupy podgrupy, która służyła przed 1990 rokiem i odbieranie uprawnień emerytalnych wypracowanych po 1990 roku, nie ma uzasadnienia w szczególnej sytuacji, która pozwałaby na takie zróżnicowanie. Wprowadzenie do ustawy emerytalnej art. 15c ust. 3, stanowi dyskryminujące zróżnicowanie w ramach jednolitej kategorii osób, które nabywały uprawnienia emerytalno-rentowe po 31 lipca 1990 r., niezależnie od tego czy służyły także przed tą datą. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie ustawy z 23.01.2009r. wskazano, że służba po roku 1990 traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa, czy też nie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24.02.2010 r., K 6/09 przychylił się zaś do tego stanowiska, wskazując: „Przyjęta przez ustawodawcę data graniczna - rok 1990 - służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej wiąże się (...) z przemianami ustrojowymi, jakie nastąpiły w Polsce, a których konsekwencją było rozwiązanie SB i utworzenie UOP (art. 129 ust. 1 ustawy o UOP). Służba w organach suwerennej Polski po roku 1990 także traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, czy też nie.

Sąd Okręgowy wywiódł, że ustawa dezubekizacyjna nie zawiera definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa”, a zatem wobec przyjęcia, że system prawny jest kompletny, odniósł się do definicji zawartej w ustawie z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz o treści tych dokumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 430). Zgodnie z preambułą ww. ustawy służbą tego rodzaju jest „praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom przez osobowe źródło informacji, 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”. W ocenie Sądu Okręgowego, nie wystarczyło pełnić służby w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy dezubekizacyjnej, ale służba musiała mieć cechy „służby na rzecz

totalitarnego państwa”. Inna wykładnia cytowanego przepisu miałaby charakter niekonstytucyjny i naruszałaby m.in. art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie godności człowieka, której ochrona i poszanowanie jest obowiązkiem, poprzez stygmatyzowanie emerytów policyjnych i ich dyskredytację prawną i moralną. Ustawa nie precyzując stanowisk w aparacie bezpieczeństwa dotyczyłaby więc także osób, których funkcja, czy praca nie miały charakteru operacyjnego, lecz pomocniczy, niezwiązany z głównymi funkcjami resortu. Wobec powyższego, przez opisaną regulację, ustawodawca złamał zasady równości wobec prawa („równości w prawie”). Jest konstytucyjnie niedopuszczalne zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy w zakresie nabywania przez nich uprawnień rentowych i emerytalnych począwszy od 1 sierpnia 1990 r., w oparciu o kryterium pełnienia przez część z nich służby także do 1990 roku. Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa PRL, który pozytywnie przeszedł weryfikację i został zatrudniony w nowo tworzonych służbach, powinien mieć za tę służbę w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od 1 sierpnia 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z ustalonych dla służb mundurowych zasad zabezpieczenia społecznego. Zasada ta ma pełne uzasadnienie w konstytucyjnej równości wobec prawa i znalazła odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego 24.02.2010 r., K 6/09.

Ponadto na ubezpieczonego został przerzucony ciężar dowiedzenia, że przed 1990 r., bez wiedzy przełożonych podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje, działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Taka regulacja narusza zasadę rozkładu ciężaru dowodowego oraz zasadę równości broni, wynikające z prawa do rzetelnego procesu sądowego. Nie można bowiem oczekiwać, aby po kilkudziesięciu latach od upadku poprzedniego ustroju, możliwe było wykazanie czynnego działania na rzecz niepodległego państwa, skoro działania takie podejmowane były zawsze w ukryciu, w obawie przed wiążącymi się z tym represjami i już z samego założenia prowadzone były w taki sposób, aby nie pozostawał po nich żaden ślad. Konkludując, skarżący nie dość, iż sam musi dowodzić swojej niewinności, walcząc z wprowadzoną przez ustawodawcę zasadą domniemania winy, to jeszcze wprowadzony ciężar rozkładu dowodów jest w większości przypadków niemożliwy do udźwignięcia. Z tych względów przepisów art. 13b, art. 15c ustawy emerytalnej nie można pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawa, zasadą rządów prawa, zasadą podziału i wzajemnego hamowania się władz: wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej oraz zasady monopolu sądowego na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

W ocenie Sądu Okręgowego, przeprowadzone postępowanie dowodowe nie wykazało, że ubezpieczony pełnił faktycznie służbę na rzecz totalitarnego państwa, zatem decyzja organu rentowego o obniżce jego świadczenia, nie była zgodna z przywołanymi powyżej przepisami Konstytucji RP. Nie jest wystarczające dla stosowania restrykcyjnych unormowań ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - wykładnia językowa art. 13b w związku z art. 13c tej ustawy nieuwzględniająca pozostałych unormowań tej ustawy – przestanie wyłącznie na ustaleniu „okresów służby na rzecz totalitarnego państwa”, lecz konieczne staje się również dążenie do ustalenia pełnej treści pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, znajdującej oparcie w przepisach tej ustawy, odczytywanych w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa prawnego. Miejsce pracy i okres pełnienia służby nie może być jedynym kryterium pozbawienia prawa do zaopatrzenia emerytalnego osób, które przeszły już proces weryfikacji i pracowały, czy pełniły służbę w wolnej Polsce. Informacja o przebiegu służby stanowi dowód, który nie jest jednak dowodem niepodważalnym albo dowodem wyłącznym, którym sąd byłby związany, bez możliwości jego oceny w ramach przysługującego sądowi prawa do swobodnej, choć wszechstronnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.). Sąd Okręgowy uznał, że ustalenia i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie wiązały Sądu, do którego wyłącznej kompetencji należało ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów.

W ocenie Sądu Okręgowego ubezpieczony nie pełnił swojej służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie wskazanym w informacji IPN. Sąd Okręgowy podkreślił, że na mocy zarządzenia nr 95 Ministra z 21.11.1989 r. Służba Polityczno-Wychowawcza oraz Zarząd Polityczno-Wychowawczy zostały zlikwidowane. Ani organ rentowy, ani Instytut Pamięci Narodowej nie odniosły się do zarzutu ubezpieczonego, iż błędnie wskazano okres służby w pionie polityczno-wychowawczym, albowiem nie mógł jej pełnić do 31.07.1990 r. właśnie w związku z wcześniejszą likwidacją tych służb. Jak wynika z załączonych dokumentów, a także zeznań ubezpieczonego, to data 21.11.1989 r. powinna być przyjęta jako data końca służby „na rzecz totalitarnego” państwa. Według wskazanej informacji wynika, że chodzi

o służbę ubezpieczonego w: jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, oraz odpowiednikach terenowych: odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa, jak: Zarząd Polityczno-Wychowawczy, Wyższa Szkoła Oficerska Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w L., a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci.

Sąd pierwszej instancji argumentował, że mocą zarządzenia nr (...) Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 października 1981 r., które zostało wydane w sprawie organizacji i zakresu działania pionu polityczno-wychowawczego w resorcie spraw wewnętrznych, w ministerstwie został powołany Zarząd Polityczno-Wychowawczy, a w komendach wojewódzkich MO wydział polityczno-wychowawczy. W strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pion polityczno-wychowawczy funkcjonował samodzielnie, poza pionem Służby Bezpieczeństwa obejmującym Służbę Bezpieczeństwa, Służbę Wywiadu i Kontrwywiadu oraz Służbę Zabezpieczenia Operacyjnego. Zarządzeniem nr 95 Ministra Spraw Wewnętrznych z 21 listopada 1989 r. w sprawie likwidacji i przekształcenia niektórych służb i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, uległy likwidacji wszystkie stanowiska polityczno-wychowawcze występujące w jednostkach organizacyjnych resoru spraw wewnętrznych. Zadania tego pionu nie zostały przekazane innym jednostkom. Powołane akty prawne wskazują, iż służba polityczno-wychowawcza funkcjonowała w pionie polityczno-wychowawczym nie objętym strukturą pionu Służby Bezpieczeństwa. Służba w jednostkach polityczno-wychowawczych nie była służbą w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. Nr 218, poz. 1592).

Sąd Okręgowy uznał, że przeprowadzonego postępowania dowodowego nie wynika, iż ubezpieczony działał ze szkodą dla współobywateli. Był narażony na utratę życia w toku służby. W najbliższym sąsiedztwie dawał się poznać jako osoba pomocna i uczynna. Jako funkcjonariusz milicji, a następnie Policji, nie dopuścił się czynów haniebnych i nie naruszył praw i wolności swoich współobywateli. W ramach pełnienia służby podczas nauki w (...) w L., a następnie (...), zajmował się edukacją, motywowała nim chęć podniesienia kwalifikacji. Nigdy nie chciał funkcjonować w strukturach Służby Bezpieczeństwa, pracę zawodową wiązał wyłącznie z komórkami organizacyjnymi milicji. Nie tolerował metod stosowanych przez funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i nigdy nie chciał uczestniczyć w tworzeniu i rozwoju tej formacji mundurowej. Jako funkcjonariusz odpowiadający od 01.04.1988 r. za szkolenia i motywację milicjantów i policjantów, nie próbował wpływać na ich stosunek do współobywateli, czy do obowiązującego ustroju. Nie odpowiadał również za dobór materiałów do szkolenia, lecz jedynie za jego funkcję organizacyjną. Co istotne, po przemianach ustrojowych, został pozytywnie zweryfikowany i zaferowano służbę w nowo powstałej formacji - Policji. W ramach służby na rzecz nowej formacji, osiągał sukcesy, skutkujące powierzeniem mu odpowiedzialnych i kierowniczych stanowisk - (...), a następnie (...) które zajmował do momentu uzyskania uprawnień emerytalnych. Służba ta została również doceniona przez demokratycznie wybranego Prezydenta RP, który odznaczył G. S.(...). Ubezpieczony cieszył się również szacunkiem wśród współpracujących z nim funkcjonariuszy, obejmował stanowisko szefa zarządu związków zawodowych policjantów. Ujawniony w toku postępowania sądowego materiał dowodowy, nie pozwolił na ustalenie, że pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, w rozumieniu jakie nadał temu pojęciu Sąd Najwyższy w uchwale z 16.09.2020 r. Działania ubezpieczonego w ramach służby, stanowiły formę wykonywania obowiązków zawodowych, które nie krzywdziły współobywateli. Organ rentowy nie wykazał by odwołujący naruszył podstawowe prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość i suwerenność Państwa Polskiego. Sąd Okręgowy podzielił stanowisko zwarte w uchwale Sądu Najwyższego z 16.09.2020r., III UZP 1/20 wskazujące, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 Okręgowy oparł rozstrzygnięcie na przepisach analizowanej ustawy, lecz bez stosowania niezgodnych z Konstytucją art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b cytowanej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy policji i ich rodzin.

Zauważył ponadto, że wprowadzając w art.15c ust.1-3 ustawy emerytalnej uregulowanie o ponownym obliczeniu wysokości emerytury z uwagi na okres służby na rzecz totalitarnego państwa ustawodawca uregulował sytuację

ubezpieczonego w sposób gorszy od emeryta (funkcjonariusza) skazanego prawomocnym wyrokiem karnym za przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Taki skazany funkcjonariusz traci w myśl art. 10 ust. 2 ustawy emerytalnej prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy, ale jednocześnie w myśl art.10 ust.4 ustawy emerytalnej nabywa prawo do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego i rentowych (uwzględniających całość okresów służby danego funkcjonariusza), jeżeli spełnia warunki określone w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Taki stan prawny prowadzi do wniosku, że regulacja art. 15c ustawy emerytalnej kształtuje sytuację ubezpieczonego w zakresie prawa do zaopatrzenia emerytalnego, gorzej od emeryta skazanego prawomocnym wyrokiem karnym za przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych, dlatego uprawniona jest ocena, że powyższa regulacja stoi w kolizji z przepisem art.32 ust.1 Konstytucji statuującym zasadę równości wszystkich wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Apelację od wyroku złożył organ rentowy, zarzucając wyrokowi naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

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

2) art. 15c ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej przejawiające się w nieuzasadnionym pominięciu zasad zawartych w tych przepisach;

3) art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej przez pominięcie dowodu jakim jest informacja o przebiegu służby, podczas gdy zgodnie z naruszonymi przepisami informacja o przebiegu służby jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych funkcjonariusza przez właściwe organy;

4) art. 13a ust. 5, art. 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz § 14 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego (Dz. U z 2015 r. poz.1 148 ze zm.) przez ich niezastosowanie;

5) art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym;

6) art. 15c ust. 4 w zw. z art. 13a ust. 4 pkt 1-3 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, iż z tego przepisu powinno wynikać na jakiej dokładnie podstawie służba ubezpieczonego została zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, w sytuacji gdy zgodnie z naruszonym przepisem, informacja o przebiegu służby, o której mowa w ust. 1, zawiera: 1) dane osobowe funkcjonariusza, o których mowa w ust. 2; 2) wskazanie okresów służby na rzecz totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b; 3) informację, czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego, a tym samym nie może ona zawierać niczego ponad to co wynika z przepisu prawa materialnego;

7) art. 13b ust. 1 pkt 5 litera e tiret trzeci, art. 13b ust. 1 pkt 5 litera e tiret siódmy ustawy zaopatrzeniowej przez niezastosowanie, pomimo pełnienia przez Odwołującego służby w jednostkach cywilnych, wojskowych wymienionych w tych przepisach;

ponadto, apelujący zarzucił:

8) sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, polegającą w szczególności na przyjęciu, iż okres wskazany w Informacji IPN nie jest okresem służby na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy z treści dokumentów wynika, iż jednostki w których była pełniona służba znajdują się w katalogu ujętym w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;

9) art. 33 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez ocenę jego zastosowania w sprawie mającej za przedmiot ocenę zastosowanych przy wydaniu zaskarżonej decyzji art. 15c ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, w sytuacji gdy w orzecznictwie Sądu Okręgowego w Warszawie przyjmuje się, że art. 33 ust. 1 stanowi odrębną podstawę do zmiany prawomocnych decyzji od art. 15c ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej;

ponadto, naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy tj.:

10) art. 252 k.p.c. przez zakwestionowanie oświadczenia IPN, podczas gdy Odwołujący się nie udowodnił okoliczności przeciwnych;

11) art. 232 k.p.c. przez zarzucenie pozwanemu braku odpowiedniej inicjatywy dowodowej, w sytuacji gdy zaoferował on Informację o przebiegu służby, której wystawcą jest IPN;

12) art. 180 § 1 pkt 4 k.p.c. przez podjęcie postanowieniem, zawieszono uprzednio na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., w sytuacji gdy przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie pod sygn. akt P 4/18, zaś podstawowymi zarzutami Odwołującego się jest niekonstytucyjność przepisów stanowiących podstawę zaskarżonych decyzji.

Apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania.

Sąd Apelacyjny rozważył sprawę i uznał, że apelacja jest niezasadna.

Sąd Apelacyjny zasadniczo podzielił ustalenia i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji, a w szczególności, 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, art. 15c ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy; stąd też Sąd Apelacyjny wykorzystał tezy Sądu Najwyższego do rozważań w niniejszej sprawie.

Nie budzi wątpliwości Sądu Apelacyjnego, że przedmiotem niniejszej sprawy było rozstrzygnięcie kwestii - faktycznej i prawnej - czy organ rentowy legalnie, po raz drugi zmniejszył przysługującą odwołującemu emeryturę, na skutek zredukowania podstawy wymiaru świadczenia do wskaźnika o wartości 0% za okres od **1.04.1988 do 31.07.1990**, który to okres został potraktowany jako okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, w myśl art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Nie budzi też wątpliwości, że rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia wymagało w pierwszej kolejności wykładni prawa materialnego, art. 13b ust. 1 ww. ustawy, bowiem spełnienie przesłanek tego przepisu warunkowało wdrożenie nowego mechanizmu ustalania wysokości emerytury funkcjonariusza, co de facto w sprawie sprowadziło się do znaczącej obniżki emerytury. Powyższe oznacza, że Sąd Okręgowy co do zasady orzekał na podstawie przepisu ustawowego, a nie na podstawie generalnego przepisu Konstytucji, jak to nietrafnie zarzucał apelujący.

Wymaga zauważenia, że Sąd Okręgowy mógł dokonać wykładni art. 13b ust. 1 ustawy w sferze literalnej i językowej, uznając że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby w przedziale czasowym od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., w ustawowo wymienionych instytucjach i formacjach, był wystarczający do uzyskania celu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 16 grudnia 2016 r. (**Dz.U. z 2016 r. poz. 2270**); dalej jako ustawa zmieniająca), i tym samym, należało wprost zastosować przepis art. 13b ust. 1. Ale mógł też sięgnąć do wykładni historycznej i celowościowej, odwołując się do norm konstytucyjnych i uznać, że ustawa nie wykluczyła prawa ubezpieczonego do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, zwłaszcza gdy chodziło o osobę, której już ustawowo w roku 2009 obniżono świadczenie, z racji już tylko pełnienia służby.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy trafnie przychylił się do drugiej formuły interpretacyjnej, co z resztą jest zgodne z poglądem Sądu Najwyższego III UZP 1/20, teza 89, który wywiódł, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” ma postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym.

Należy zatem zauważyć, że kluczowe dla interpretacji art. 13b ust.1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy było rozstrzygnięcie dwóch kwestii, pierwsza: czy wobec prawa do rzetelnego procesu sąd powszechny jest związany informacją IPN o przebiegu służby składaną w trybie art. 15c ust.4 w zw. z art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, druga: zdefiniowanie ustawowego pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”. Obie kwestie zostały wyjaśnione przez Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, zaaprobowanej przez Sąd Apelacyjny.

Należy podkreślić, że Sąd Najwyższy, odwołując się do swojego dotychczasowego orzecznictwa, jak też orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego (tezy 53- 58 uchwały) stwierdził, że informacja o przebiegu służby sporządzona przez IPN nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej/władczym rozstrzygnięciem, lecz jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby fizycznej. Wskazana czynność ma charakter stricte informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie określonych faktów, zamieszczonych w aktach osobowych funkcjonariusza, celem ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych. Informacja o przebiegu służby nie wiąże sądu powszechnego, zatem w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym wypadku, a przedstawione przez ubezpieczonego kontr fakty będą podlegać swobodnej ocenie (art. 233 § 1 KPC); sąd dokona oceny w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości służby, historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990, miejsca pełnienia służby, zajmowanego stanowiska, stopnia służbowego (teza 59 uchwały). Sąd Najwyższy skonkludował, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów, służących reżimowi komunistycznemu i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.).

Sąd Apelacyjny zgadza się z organem, że zaskarżona decyzja Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego - o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej, wydana na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym nowelizacją z 16.12.2016 r. – bazowała na faktach ustalonych w informacji IPN z 5.05.2017 r. o przebiegu służby ubezpieczonego, która to informacja była wiążąca dla organu z mocy przepisów ustawowych. Niemniej, na etapie postępowania sądowego, sprawa straciła administracyjnoprawny charakter i stała się sprawą cywilną, rozpoznawaną w trybie procedury cywilnej. Zatem, sąd powszechny, w osobie sędziego, rozpoznając sprawę miał przypisaną konstytucyjną, nie tylko kompetencję, ale przede wszystkim gwarancję niezawisłości, wyrażającą się w podległości jedynie Konstytucji oraz ustawom; art. 178 ust.1 Konstytucji. Sąd, dokonując zatem w sprawie ustaleń na potrzeby subsumpcji, nie był związany ustaleniami innego organu, które nie miały formy władczej decyzji, jakkolwiek powinien był tego rodzaju ustalenia wziąć pod rozwagę, co też Sąd Okręgowy w analizowanym przypadku uczynił. Podnoszona przez apelującego okoliczność, że zgodnie z art. 13a ust. 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, informacja o przebiegu służby jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby, sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy, ma właśnie takie znaczenie, że Sąd bierze pod uwagę tę informację jako oświadczenie wiedzy, ale nie jako władczą decyzję organu.

Idąc dalej, za Sądem Najwyższym Sąd drugiej instancji stwierdził, że brak związania sądu powszechnego treścią informacji o przebiegu służby nie zamykał procesu wykładni, lecz nakazywał wyjaśnienie znaczenia ustawowego zwrotu „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że termin służba obejmuje relacje ukształtowane prawem publicznym, które charakteryzuje silny element dyspozycyjności funkcjonariusza, wynikający z podległości służbowej, zaś ekwiwalentem wzmożonej dyspozycyjności są szczególne uprawnienia przysługujące funkcjonariuszom, mające niekiedy nawet cechy przywilejów (teza 64 uchwały).

Natomiast bardzo wnikliwie analizując termin „na rzecz totalitarnego państwa” (tezy 66-95 uchwały), 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 litych 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). Sąd Najwyższy wyjaśnił, że służba „na rzecz państwa totalitarnego” nie musi być tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia tego państwa i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie ze zindywidualizowanym zaangażowaniem, bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie zadań i funkcji, charakterystycznych dla ustroju tego państwa. Charakteru służby „na rzecz” państwa o określonym profilu ustrojowym nie przejawia ani taka aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych - zadań i funkcji tego państwa, ani tym bardziej taka aktywność, która pozostaje w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego (teza 82 uchwały). Zatem pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, wążąc opisane wyżej wątpliwości, należy odkodować jako punkt wyjścia do analizy sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców. Tym samym nie można było zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 w wymienionych instytucjach i formacjach, był wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 r., w tym także aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, zwłaszcza gdy chodzi o osobę, której już raz obniżono świadczenie za samo jej pełnienie (teza 85).

Sąd Najwyższy uwypuklił, że rozwiązania ustawy nowelizującej zostały poddane krytyce, zwłaszcza przez zakreślenie czasowych granic systemu totalitarnego, który miał miejsce po zakończeniu II wojny światowej, bowiem z przepisów ustawy błędnie wynika, że totalitaryzm w Polsce skończył się w 1990 r., podczas gdy historycy, w zdecydowanej większości wskazują jako datę graniczną rok 1956 (teza 79 uchwały). Zatem Sąd Najwyższy wywiódł istnienie pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” sensu stricto i largo. Pojęcie sensu stricto powinno objąć lata 1944-1956 i wiązać się wyłącznie z miejscem pełnienia służby. Pojęcie sensu largo obejmuje zaś okres wskazany w art. 13b, czyli łączy w sobie cechy okresu totalitarnego i post totalitarnego (autorytarnego) oraz pierwszego okresu po transformacji, to jest od utworzenia rządu T. M.. W tym ujęciu zakres podmiotowy ustawy jest szeroki, gdyż odnosi się przede wszystkim do funkcjonariuszy, którzy pozytywnie zostali zweryfikowani 30 lat temu i dziś są beneficjentami systemu emerytalnego. Tak interpretowane pojęcie zostanie ukierunkowane na funkcje, jakie pełnił i zadania, jakie podczas służby wykonywał funkcjonariusz (teza 94 uchwały).

Sąd Najwyższy skonstatował, że nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę działała na rzecz totalitarnego państwa, gdyż funkcje rozkładały się także na obszary bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu. W tym ostatnim wypadku chodzi o służbę w policji kryminalnej, niezależnie od tego komu była ona podporządkowana, ochronę granic, tak by uproszczone interpretacje nie godziły w sposób automatyczny w osoby, które prawidłowo i legalnie wykonywały swoje obowiązki służbowe po 1990 r. (teza 95 uchwały).

Nadto, w kontekście interpretacji pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że w uzasadnieniu projektu ustawy, 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. Sąd Apelacyjny jednak zauważył, że mimo powyższego założenia, ustawodawca

nie wyjaśnił w uzasadnieniu projektu, ani w treści ustawy, definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa”, chociażby przez sprecyzowanie, zakresu zadań każdej z kilkudziesięciu instytucji wymienionych w art. 13b. Należy zauważyć, że Sądy obu instancji, rozpoznając sprawę, nie miały wglądu w ustawowy szczegółowy katalog wymienionych instytucji i organizacji, który byłby rozpisany na stanowiska zajmowane przez funkcjonariuszy, z przypisaniem zakresu czynności dla każdego stanowiska. Ustawa wymienia kilkadziesiąt różnego rodzaju podmiotów i instytucji z przestrzeni rządu 40 lat, których nazwy semantycznie są obojętne, a które ustawodawca z niewiadomych powodów zakwalifikował jako struktury służące państwu totalitarnemu, w których służba z definicji była oceniana pejoratywnie. Nie wiadomo, jakie kryterium przyjął ustawodawca, kwalifikując poszczególne struktury jako służbę bezpieczeństwa. Dalej idąc, ponieważ ustawa nie posługuje się strukturą funkcjonowania poszczególnych instytucji i ich organizacji, nie wskazuje zakresu ich kompetencji, to w takim otoczeniu prawnym artykułu 13b ustawy, praktycznie nie ma możliwości stwierdzenia, czy dana instytucja w istocie służyła państwu totalitarnemu – pomijając już kwestię, co realnie oznaczała służba totalitarnemu państwu. W szczególności brak merytorycznych podstaw ustawowych do stwierdzenia, czy takiej służby dopuszczali się wszyscy funkcjonariusze danej struktury prawnej, czy tylko niektórzy. Ze stanowiska zaprezentowanego przez IPN w toku sprawy, nie wynika, czy posiada pełną informację na temat zakresu zadań służbowych poszczególnych funkcjonariuszy, w tym ubezpieczonego, a w każdym razie takiej informacji nie udostępniono na potrzeby ustaleń sprawy.

Należy też zauważyć, że w toku procesu legislacyjnego zastępca prezesa IPN M. S. 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. Dyrektor Archiwum IPN M. K. wyjaśniała:

problem ze Służbą Bezpieczeństwa i z określeniem, które formacje są organem SB, a które nie są, zaczyna się tak naprawdę już w roku 1956, czyli wtedy, gdy na fali odwilży zapada decyzja, aby UB – bo tak wówczas ta struktura się nazywała – został ukryty w strukturach Milicji Obywatelskiej. W roku 1990, a właściwie dokładnie na przełomie roku 1989 i 1990, minister Kiszczak po raz kolejny podejmuje działania na rzecz ukrycia funkcjonariuszy i struktur Służby Bezpieczeństwa. Wydaje odpowiednie zarządzenia i rozporządzenia, w wyniku których twarde wydziały SB, przestępczej działalności, których nikt chyba nie kwestionuje, zostają ukryte w strukturach organów porządkowych, tzn. w ramach Milicji Obywatelskiej. Dopiero żmudna praca historyków, ale również prawników i prokuratorów, pozwoliła w pełni odtworzyć katalog jednostek, które były organami bezpieczeństwa państwa. Ten katalog znalazł się w projekcie procedowanej ustawy.

Natomiast zastępca prezesa IPN M. S. wyjaśniał:

w tym katalogu zamieściliśmy wszystkie struktury organizacyjne, które ówczesne władze same zaliczały do organów bezpieczeństwa państwa. Tym samym ich pracownicy byli zaliczani do pracowników organów bezpieczeństwa. Oznacza to, że jeśli jakiś departament był zaliczony do struktury Służby Bezpieczeństwa, to także sekretarka, która była zatrudniona w tym departamencie na etacie SB również podpada pod tę ustawę. My, jako eksperci, wskazujemy jedynie, co było organem SB, ale już do kompetencji państwa posłów należy ostateczna decyzja. My nie wnikamy w to, co państwo wybierze. My tylko pokazujemy, co było organem SB, a co nim nie było”.

Dyrektor Archiwum IPN M. K. wyjaśniła też:

Przygotowany przez historyków Instytutu Pamięi Narodowej katalog odnosi się wyłącznie do struktur SB. Jest to katalog historyczny, który ma oparcie w normatywach, w zarządzeniach i dyrektywach. Chciałabym tylko powiedzieć jedną zasadniczą rzecz. To, że one mają w nazwie MO, nie znaczy, że kształciły Milicję Obywatelską, ponieważ w 1956 r. rozpoczął się proces ukrywania funkcjonariuszy Urzędu Bezpieczeństwa. Zmieniono całkowicie nazewnictwo. Zauważcie państwo, że nie mamy już Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego i nie mamy wojewódzkich urzędów bezpieczeństwa publicznego. To znika z nazewnictwa. Wszystkie struktury Służby Bezpieczeństwa zostają włączone w struktury Milicji Obywatelskiej, dlatego to, że mają w nazwie „Milicja Obywatelska”, nie znaczy, że wypełniały te obowiązki, o których państwo mówią. To, co jest w katalogu, to są jednostki i struktury Milicji Obywatelskiej. Na

przykład Samodzielna Sekcja Kadr to jest sekcja, która obsługuje wyłącznie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa. Jest wliczona w Służbę Bezpieczeństwa. Jak podkreślam, to jest katalog historyczny.

Powyższe wg: (...)

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, wyjaśnienia przedstawicieli 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. W nawiązaniu do wyjaśnień IPN, składanych w procesie legislacyjnym, ustawodawca nie uzasadnił, jak głęboko sięga pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa. Czy funkcjonariusz pełniący służbę w danej strukturze musiał być decydentem, czy wystarczyło, że podejmował zwykłe czynności obsługi biurowej, a jeśli tak to dlaczego ustawodawca nakłada na takiego funkcjonariusza regulacje ustawowe takie same jak dla decydentów. W ocenie Sądu Apelacyjnego, są to dylematy z pogranicza etyki i moralności, których nie sposób rozstrzygnąć, bez precyzyjnej i uzasadnionej prawnie regulacji ustawowej. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, co jest zbieżne z poglądem Sądu Najwyższego UZP 1/20, sankcja ustawowa w postaci obniżenia emerytury do poziomu przeciętnego, powinna objąć jedynie stanowiska decydentów, bowiem to oni zakreślali ramy formalnoprawne funkcjonowania systemu totalnej represji, i nie powinna obejmować stanowisk związanych z realizacją zwykłych czynności publicznoadministracyjnych, koniecznych w każdym systemie prawnym.

W stanie sprawy, Sąd Okręgowy, kierując się przedstawionym poglądem Sądu Najwyższego, dotyczącym interpretacji art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, prawidłowo ustalił okoliczności dotyczące całego przebiegu indywidualnej służby ubezpieczonego. Ustalenia te nie zostały zakwestionowane przez organ. Sąd Okręgowy nie stwierdził faktów, ani innych pośrednich okoliczności, przemawiających za zaangażowaniem ubezpieczonego w realizację represyjnych funkcji państwa totalitarnego, polegających w szczególności na nękanii współobywateli. Po skończeniu nauki w (...) w W., ubezpieczony od kwietnia 1988 r. pełnił funkcję na etacie inspektora w (...) i zajmował się organizowaniem szkoleń dla funkcjonariuszy wg z góry ustalonych programów. Wybór tematów szkoleń był niezależny od niego i podlegał akceptacji naczelnika ds. polityczno-wychowawczych.

Należy w tym miejscu zauważyć, że wprawdzie czynności ubezpieczonego, jako inspektora (...) pośrednio mogły doprowadzić do naruszania wolności innych osób, ale nie musiały i tego rodzaju wnioskowanie jest hipotetyczne. Tak samo hipotetyczne jest wnioskowanie, że akurat te wypełniane przez ubezpieczonego zadania prowadziły do podtrzymywania represyjnego systemu władzy. Z ustaleń sprawy wynika, że z racji zajmowanego stanowiska służbowego, ubezpieczony nie miał żadnego wpływu na działania państwa PRL oraz jego aparatu, a także ich jednostek organizacyjnych, w konsekwencji nie było żadnego uzasadnienia faktycznego dla przypisywania ubezpieczonemu win, obciążających byłych decydentów i ich popleczników. Brak także ścisłego związku przyczynowo – skutkowego między czynnościami służbowymi ubezpieczonego a realizacją zadań państwa represyjnego, brak też w sprawie okoliczności wskazujących, że ubezpieczony bezpośrednio i świadomie angażował się w werbowanie współpracowników SB, czy rozpracowywał opozycję. Co więcej, po zmianach ustrojowych, ubezpieczony przeszedł weryfikację i kontynuował służbę w Policji. (...) w K. stwierdziła, że ubezpieczony odpowiada wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza i posiada kwalifikacje moralne do pełnienia służby w Policji. W czasie służby w Policji, ubezpieczony cieszył się szacunkiem innych funkcjonariuszy, którzy wybrali go na przewodniczącego zarządu wojewódzkiego związku zawodowego policjantów.

Wymaga nadto podkreślenia, że okres objęty restrykcją ustawową obejmował służbę ubezpieczonego od 1.04.1988 r. jako inspektor (...) w K.; od 1.01.1989 r. jako starszy inspektor (...) (...) w K.; do 31.07.1990 r. – Informacja IPN nr (...). IPN dopiero w postępowaniu sądowym (k.281) wyjaśnił, że ubezpieczony **od 1.04.1988r. do 31.07.1990 r.**

pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 litera e tiret 3 i 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Należy przypomnieć, że w myśl art. 13b:

1. Za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w niżej wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach:

(..)

5) służby i jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczki, oraz ich odpowiedniki terenowe:

(..)

e) odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa:

(..)

(3) - (...)

(..)

(7)- (...) w L., a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci.

W przebiegu służby, ubezpieczony we wskazanym okresie nie był funkcjonariuszem (...) (...) (...), ani też nie był słuchaczem/studentem (...). Ubezpieczony był słuchaczem (...), ale od 1.10.1983, który to okres nie został objęty informacją IPN, zaś od 1.07.1986 r. był funkcjonariuszem(...)w K.. Należy zauważyć, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie precyzuje, co to są odpowiedniki terenowych służb i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, odpowiedzialnych za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa, jak też jaka jest ich struktura. Ustawa nie precyzuje też, czy wszystkie stanowiska wskazanej struktury zajmowali funkcjonariusze SB, czy też w tej strukturze były stanowiska merytorycznie obojętne (to, w nawiązaniu do wyjaśnienia IPN, że twarde wydziały SB, przestępczej działalności, zostały ukryte w strukturach organów porządkowych, tzn. w ramach Milicji Obywatelskiej). Nie sposób zatem ustalić, czy ubezpieczony w ogóle mieścił się w wykazie objętym art. 13b ust. 1 ustawy. Wykaz wymienia (...), natomiast brak danych merytorycznych, by ustalić odpowiedniki terenowe Zarządu. Takich danych IPN nie dostarczył.

Z drugiej strony, stan faktyczny sprawy wskazuje, że w okresie od 18.07.1975 r. ubezpieczony pełnił służbę jako milicjant (...) (...) W., a od 1.05.1977 r. jako (...) i (...). Jest to służba o wyjątkowo pejoratywnej wymowie, nie została jednak przez ustawodawcę objęta służbą na rzecz totalitarnego państwa, ponieważ jej obowiązek wynikał z przepisów o powszechnym obowiązku obrony. Niemniej należy zauważyć, że to ubezpieczony z własnej woli zwrócił się o wyrażenie zgody na odbycie służby zasadniczej wojskowej w formacji Milicji Obywatelskiej. W odniesieniu do danego przypadku, niekonsekwencja ustawy jest jaskrawa, ale jej brzmienie wyklucza jakiegokolwiek restrykcje co do wskazanego okresu. Natomiast restrykcja w postaci obniżenia wysokości podstawy wymiaru emerytury do wartości 0% objęła okres do 31.07.1990 r., chociaż z akt personalnych ubezpieczonego i jego zeznań wynika, że pion polityczno-wychowawczy został rozwiązany w dniu 21.11.1989 r. i ubezpieczony nie miał możliwości pełnienia dotychczasowej służby. Wówczas korzystał z urlopu, a następnie pełnił służbę w patrolach, a z dniem 31.07.1990 r. został zwolniony ze służby. Wniosek jest taki, że IPN wystawiając informację o przebiegu służby dokonał czynności nierzetelnie i niezgodnie ze stanem faktycznym.

Sąd Okręgowy przyjmując, że kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 1994 r. nie mogło być postrzegane tylko przez formalną przynależność do służb, trafnie ustalił, w oparciu o całokształt zgromadzonych dowodów i okoliczności towarzyszących, że indywidualne czyny ubezpieczonego, w okresie potraktowanym przez organ jako służba na rzecz totalitarnego państwa, nie służyły do realizacji stricte celów państwa

represyjnego. Służba w strukturach SB, służących inwigilacji i prześladowaniom, rzecz jasna była naganna, ale musiała być udowodniona, co najmniej w ten sposób, że konkretne stanowisko zajmowane przez funkcjonariusza, w związku z powierzonym zakresem działań, jednoznacznie wiązało się z działalnością represyjną wobec współobywateli. W sprawie organ emerytalny, za pośrednictwem IPN, nie wykazał takich okoliczności.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie było zatem podstaw ustawowych, by ww. okres wynikający z informacji IPN, potraktować jako służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym, nie było podstaw do zastosowania art. 15c ustawy i ponownego ustalenia emerytury przez drastyczne obniżenie wysokości z kwoty 6 137,10 zł (wg decyzji waloryzacyjnej z 27.02.2017 r.) do kwoty 2 069,02 zł .

2.

Niezależnie od powyższego, Sąd Apelacyjny dodatkowo ustalił, że Dyrektor ZER MSWIA decyzją z 10.12.2009 r. w oparciu o informację IPN nr 139060/2009 z 26.10.2009 r. ustalił ubezpieczonemu ponownie wysokość emerytury, przyjmując za okres od 1.04.1988 r. do 31.07.1990 r. - tj. okres pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa, o którym mowa w art. 2 ustawy z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów - wskaźnik 0.7 %, w miejsce 2.6 %. Ubezpieczony, zatem na podstawie art. 15b w zw. z art. 13a ust. 1 ustawy z 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 145), podlegał już weryfikacji tylko z racji służby w organach bezpieczeństwa, wskutek której, przez wzgląd na zniesienie przywilejów nabytych niegodziwie, obniżono wskaźnik podstawy wymiaru emerytury. Dokładnie tego samego okresu dotyczy aktualna regulacja prawna, przy okazji której nie wydobyto nowych, uprzednio nieznanych, negatywnych działań funkcjonariusza. Sąd Najwyższy, podejmując tę kwestię 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 udowadniać 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 wyłączone kryterium różnicujące wysokość emerytalnych uprawnień. Z drugiej strony, z cytowanych przez SN szeregu opracowań wynika, że nie wszyscy pozostający w służbie funkcjonariusze zwalczyli 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).

Wymaga zaznaczenia, że Sąd Najwyższy co do tej kwestii dopuścił wykładnię prokonstytucyjną i uznał, że taka wykładnia nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, bowiem za pomocą tego zabiegu, obok normy ustawowej, zastosowana zostanie norma konstytucyjna, jako dyrektywa interpretacyjna, sprzyjając tym samym wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją (teza 103 uchwały). Sąd Najwyższy w konsekwencji opowiedział się za zastosowaniem zasady *ne bis in idem*. Wskazał, że zagwarantowanie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wiąże się z zakazem dwukrotnego stosowania sankcji, wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn. Zakaz podwójnego karanania musi zatem być brany pod uwagę również w wypadku zbiegu sankcji przewidzianych w przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności (teza 104). W analizowanym zagadnieniu chodzi o dwukrotną ocenę tego samego okresu pracy, który raz obligował do obniżenia emerytury przez przyjęcie wskaźnika z 2, 6 % do 0, 7 % za każdy rok służby, a obecnie wskaźnika 0, 0 %.

W tym miejscu Sąd Apelacyjny wskazuje na następujące uzasadnienie projektu ustawy:

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:

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

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 J. Z. uzasadnił następująco: biorąc pod uwagę dyskusję, która dotychczas się odbyła, wróciliśmy do bardzo prostego rozstrzygnięcia i zasady, w której 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 wyrażony „0,5% podstawy wymiaru” proponujemy zastąpić wyrazami „0% podstawy wymiaru”. przy tym odnotowujemy, 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: (...)

W takim stanie ustawodawczym, Sąd Apelacyjny zgodził 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 funkcjonariusza, czy też wręcz nie zastosowano metody indywidualnej oceny służby (teza 101 uchwały SN). A dodatkowo wprowadzone rozwiązanie nosiło znamiona restrykcji, bowiem nie przewidywało żadnego uzasadnienia ustawodawcy dla zmiany wskaźnika z 0,5 % wg projektu ustawy do 0,0 %.

Sąd Apelacyjny zatem uznał, w zgodzie z wykładnią prokonstytucyjną przepisu prawa stosowanego w indywidualnej sprawie, że Sąd Okręgowy trafnie ocenił, iż przepis art. 15c ust. 1 pkt 1 i ust. 3 nie miał zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji ubezpieczonego, który podlegał pod przepisy sankcyjne ustawy zmieniającej z dnia 23 stycznia 2009 r, a któremu w aktualnym postępowaniu organ nie wykazał żadnych działań dyskredytujących funkcjonariusza.

3.

Kolejnym 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 wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Co do tej kwestii, Sąd Okręgowy trafnie ustalił, że dalsza służba ubezpieczonego, po 31.07.1990 r. była nienaganna. Ubezpieczony przeszedł weryfikację przed (...) w K. i od 1.08.1990 r. pełnił służbę w Policji jako (...) w K.. Awansował do stanowiska (...) w K. i został odznaczony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (...) Na emeryturę przeszedł od 15.09.1998 r. Ubezpieczony, zatem indywidualnie, jako funkcjonariusz, miał uzasadnione oczekiwanie, że z racji służby w wolnej Polsce, w tym okresie wypracował sobie należne świadczenie emerytalne. Tymczasem ustawodawca regulacją przewidzianą w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zasadniczo odebrał to uprawnienie i wprowadził swoiste świadczenie ryczałtowe, niezależne o długości służby, jak też okresu zatrudnienia cywilnego poza służbą.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w stanie faktycznym dotyczącym ubezpieczonego, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i prawem do przyznanego zabezpieczenia społecznego jest wprowadzenie regulacji ustawowej, na mocy której ubezpieczonego pozbawia się prawa do emerytury ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, i w to miejsce wprowadza świadczenie ryczałtowe, w wartości znacząco niższej niż dotychczasowe, oderwane od przepisów prawa obowiązujących ogół funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Ubezpieczony pracując na rzecz wolnej Polski, niejako konwalidował naganność faktu podjęcia decyzji o służbie MO w strukturach (...), i to przy braku jednoznacznie obciążających okoliczności, wskazujących na działalność represyjną, godzącą w inne osoby. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie sposób racjonalnie wyjaśnić, dlaczego funkcjonariuszowi odbiera się prawo do wyliczenia świadczenia zgodnie z przepisami prawa za okres służby na rzecz wolnej Polski oraz 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.

Co więcej, w uzasadnieniu projektu ustawy nie przedstawiono argumentów odnoszących się do zasady proporcjonalności. Nie wyjaśniono przesłanek przemawiających za wprowadzeniem do systemu emerytur tak drastycznego rozwiązania, dotychczas nie stosowanego. Ustawodawca w uzasadnieniu projektu jedynie wyjaśnił, że w odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie przez zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością. W uzasadnieniu projektu czytamy:

Jako przywilej należy również rozumieć ustalanie świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia.

O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego (jak np. funkcjonariusze Policji czy Państwowej Straży Pożarnej) jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządu prawa.

Zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL, ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje. Nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (oraz wdów czy wdowców po nich) świadczeń emerytalnych i rentowych w kwotach rażąco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego.

Ustawodawca zatem uznał w sposób oczywisty, co do zasady dopuszczalność ustanawiania uprzywilejowanych systemów rentowo-emerytalnych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego, ale z drugiej strony nie uzasadnił, dlaczego służba w charakterze funkcjonariusza w instytucjach i organizacjach, wymienionych ustawowo jako służby bezpieczeństwa, musiała prowadzić do pozbawienia przywilejów emerytalnych nabytych w okresie służby na rzecz wolnej Polski. Uzasadnienie projektu ustawy wyjaśnia, że tego rodzaju rozwiązanie nie jest restrykcją, ani odpowiedzialnością za czyny karalne, ale jedynie odbiera niesłusznie przyznane przywileje. Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia jednak, dlaczego przywileje nabyte przez funkcjonariusza z racji służby po 31.07.1990r. są przywilejami niesłusznie nabytymi.

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 A. M. (...):

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 kulak ze swoich byłych kolegów, którzy pozostali w służbie niepodległej Polski.

Powyższe wg: (...)

Ustawodawca nie uzasadnił, w nawiązaniu do zgłoszonych uwag, 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 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.

Z prawidłowych ustaleń sprawy wynika, że ubezpieczony bez zastrzeżeń służył wolnej Polsce i ma prawo do wypracowanej przez siebie emerytury realizowanej z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, a to w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji, jak też ma prawo majątkowe w postaci realizowanej emerytury, które może być ograniczone tylko w zakresie w jakim nie narusza istoty tego prawa, art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, przywileje emerytalne funkcjonariuszy nabyte po od sierpnia 1990 r. były należne i legalnie umocowane.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, art. 15c ust. 3 ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wykładany prokonstytucyjnie nie ma zastosowania do sytuacji faktycznej ubezpieczonego, ponieważ narusza istotę jego osobistego prawa do emerytury, przez pozbawienie możliwości jej realizacji w zakresie wynikającym z przepisów obowiązujących ubezpieczonego i wprowadza w miejsce wypracowanego świadczenia, nowe jakościowo świadczenie ryczałtowe nie stanowiące emerytury i oderwane od przepisów emerytalnych, a nadto świadczenie to przyjmuje formę restrykcji, jest nieproporcjonalne i dyskryminujące. Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 6/09 stwierdził, że służba w organach suwerennej Polski po 1990 r. traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej czy też nie”.

Na zakończenie należy wskazać, że na temat zasadności prowadzenia postępowania, bez konieczności oczekiwania na rozstrzygnięcie trybunalskie w sprawie P 4/18, obszernie wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20 (tezy 29-34), zaś apelujący nie przedstawił żadnych argumentów prawnych konkurencyjnych wobec wywodów Sądu Najwyższego. Stąd ocena niezasadności zarzutu apelującego dot. wskazanego tematu.

W konsekwencji powyższego, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację organu rentowego.

SSA Jolanta Hawryszko