

Sygn. akt III AUa 36/22

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 maja 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia Barbara Białecka
-----------------	-------------------------

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

sprawy W. T. (1)

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

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wlkp. z dnia 23 listopada 2021 r., sygn. akt VI U 104/21

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

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

III AUa 36/22

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 22.08.2017 roku Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej W. T. (1) od dnia 01.10.2017 roku.

W. T. (1) złożył odwołanie od tej decyzji. Wniósł o zmianę decyzji przez przyznanie świadczenia emerytalnego w dotychczasowej wysokości oraz zasądzenie zwrotu przez organ całości różnicy pomiędzy dotychczas, wypłacanymi a należnymi świadczeniami emerytalnymi wraz z ustawowymi odsetkami.

W uzasadnieniu ubezpieczony podał, że zastosowane w jego sprawie przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym budzą daleko idące wątpliwości w zakresie ich zgodności z Konstytucją RP i Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie, a także o zasądzenie od ubezpieczonego kosztów postępowania.

Wyrokiem z dnia 23 listopada 2021r. Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznał W. T. (1) prawo do ustalenia wysokości emerytury policyjnej, z pominięciem art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy..., od 1 października 2017 roku, a wniosek o wypłatę różnicy dotychczasowych świadczeń oraz odsetek, zawarty w odwołaniu, przekazał organowi emerytalnemu do rozpoznania.

Swoje rozstrzygnięcie Sąd oparł o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne: W. T. (2) urodził się w dniu (...). Od dnia 25.10.1971 roku rozpoczął służbę wojskową. W dniu 4.10.1973 roku został żołnierzem zawodowym i rozpoczął pracę w (...) (...) jako kontroler (...) (...) w K., a następnie w Ś.. Od 1.10.1978 roku do 24.03.1981 roku był słuchaczem (...) (...) w L.. W okresie od 24.03.1981 roku do 30.10.1984 roku pełnił funkcję pomocnika dowódcy (...) w Ś.. Od 01.11.1984 roku do 30.11.1989 roku ( (...) Brygada (...)) oraz od 01.12.1989 roku do 11.04.1991 roku ( (...) Brygada (...)) pracował jako oficer operacyjny w pionie operacyjnym (...) Ś.. Następnie, do 15.05.1991 roku był oficerem operacyjnym w (...). Od dnia 15.05.1991 roku do 30.06.1993 roku pełnił służbę w (...) jako funkcjonariusz służby stałej.

Do zakresu zadań (...) (...) (...) należało przede wszystkim szeroko pojęte zabezpieczenie granicy państwowej PRL w przejściach granicznych, a w szczególności: niedopuszczenie do nielegalnego przekroczenia granicy na odcinku należącym do zakresu działania (...), ujawnianie i rozpoznawanie działalności szpiegowskiej, zwalczanie przestępczości politycznej, przemytniczej i innej wrogiej działalności. Placówki graniczne odpowiadały za dokonywanie kontroli granicznej osób i środków transportu w sposób określony w obowiązujących przepisach szczegółowych. Prowadzenie ewidencji obywateli polskich oraz określonych kategorii cudzoziemców przekraczających granice PRL w sposób uregulowany odrębnymi przepisami. Grupa operacyjna (...) organizowała i prowadziła pracę operacyjną w rejonie jej służbowej działalności. Do jej zadań należało m.in. wykrywanie, rozpoznawanie i zapobieganie w rejonie przejścia granicznego wszelkiej działalności przestępczej skierowanej przeciwko nienaruszalności granicy, bezpieczeństwa państwa i jego interesom, a także inspirowanie w tym kierunku kontroli granicznej. Rozpracowywanie metod przestępczych i kanałów przerzutu przez granicę państwa osób, towarów i literatury o wrogiej treści, jak również dokumentów i sprzętu mogących służyć do prowadzenia przestępczej działalności.

W. T. (1) po powołaniu do zasadniczej służby wojskowej w (...), został początkowo skierowany do placówki w K., a następnie skierowano go do służby w (...) (...) (...)w Ś.. Służbę pełnił w jednostce, gdzie mieścił się ośrodek (...). W trakcie służby ukończył Wyższą Szkołę (...) (...) w L.. Po ukończeniu (...), kontynuował służbę w (...) jako kontroler (...) w (...) w Ś.. W. T. (1) zajmował się wyłącznie zagadnieniami związanymi z przekraczaniem granicy. Do obowiązków odwołującego należała kontrola i weryfikacja dokumentów – paszportów i dowodów osobistych – okazywanych podczas przekraczania granicy państwowej. Nadto kontrolował także samochody osobowe pod kątem nielegalnego przewozu towarów i przekraczania granicy.

Po pozytywnej weryfikacji i kontynuowaniu pracy w (...) od 15.05.1991 roku - jego zakres obowiązków nie uległ zmianie, dalej wykonywał takie same czynności. W związku z nabyciem uprawnień emerytalnych w dniu 30.06.1993 roku zakończył służbę w (...).

W informacji o przebiegu służby Instytutu Pamięci Narodowej Nr (...) z dnia 21.03.2017 roku stwierdzono, że w okresie od 04.10.1973 roku do 31.07.1990 roku W. T. (1) pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy...i ich rodzin.

Na dzień 22.08.2017 roku ubezpieczony posiadał łącznie staż w wysokości 6 lat, 3 miesięcy i 2 dni z tytułu wysługi rewaloryzacyjnej oraz 16 lat, 9 miesięcy i 28 dni z tytułu służby zawodowej służby wojskowej. Okres od 04.10.1973 roku do 31.07.1990 roku został zaliczony z przelicznikiem stanowiącym 0,0 % wymiaru.

Zdaniem Sądu Okręgowego odwołanie ubezpieczonego okazało się zasadne.

Na wstępie Sąd zacytował art. 15c ust. 1 ustawy z dnia 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy...

Stan faktyczny sprawy wynikający z przytoczonych dowodów w ocenie Sądu I instancji nie był sporny między stronami. Spór sprowadzał się do zasadności zastosowania wobec odwołującego się przepisów ustawy, które spowodowały istotne zmniejszenie jego świadczenia emerytalnego.

Powołane i zastosowane wobec wnioskodawcy przepisy wprowadzono na mocy art. 1 ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., i jest to już druga regulacja powodująca obniżenie emerytur a teraz także rent inwalidzkich osobom, które pełniły "służbę w organach bezpieczeństwa PRL", które to pojęcie obecnie zastąpiono pojęciem "służby na rzecz państwa totalitarnego". Zgodnie z art. 15c, 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 tej służby a przy tym, emerytura 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, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W pierwszej kolejności Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z utrwalonymi już poglądami sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11 oraz postanowienie Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20). Stanowisko wyrażone w przywołanych orzeczeniach Sąd Okręgowy w pełni podzielił i zaakceptował.

Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej w ocenie Sądu Okręgowego nie mogą go wiązać, a do wyłącznej kompetencji sądu należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do świadczeń i ich wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów. Taka argumentacja jest uzasadniona tym bardziej, że w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych nie obowiązują ograniczenia dowodowe, odmiennie niż w postępowaniu przed organem rentowym, a zastosowanie znajdują wyłącznie przepisy k.p.c., w tym także przepisy dotyczące postępowania dowodowego. Sąd, w przeciwieństwie do organu rentowego, nie jest związany określonymi środkami dowodowymi, gdyż zgodnie z treścią k.p.c. w postępowaniu przed sądem w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie stosuje się przepisów ograniczających dopuszczalność dowodu ze świadków i przesłuchania stron. Oznacza to, że każdy fakt może być dowodzony wszelkimi środkami, które Sąd uzna za pożądane, o czym stanowi art. 473 § 1 k.p.c.

Zgodnie z treścią art. 13b ustawy, za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 roku do dnia 31 lipca 1990 roku w enumeratywnie wymienionych cywilnych, milicyjnych i wojskowych instytucjach i formacjach.

Z ogólnej definicji państwa totalitarnego wynika, że jest ono oparte na zasadzie skrajnego centralizmu, o rozbudowanym aparacie przemocy (zwłaszcza policji politycznej), lub ingeruje przez swój aparat kontrolny we wszystkie sfery życia społecznego. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że przepisów ustawy z dnia 16.12.2016 roku nie można czytać w oderwaniu od całego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem art. 13b ust. 1 tej ustawy nie jest „zupełnie nowy, bo kwestię tę rozstrzygała już poprzednia ustawa, tzw. pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 roku (jej art. 15b ust. 1). Stwierdzała ona, że sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa powoduje obniżenie świadczenia emerytalnego. Nie dodawała żadnych warunków, ocen czy opisów”. Wtedy Sąd Najwyższy potwierdzał w wyrokach z 24.06.2015 roku (II UK 246/15) oraz z 25.05.2016 roku (II BU 7/15), że nie trzeba analizować rodzaju wykonywanej przez funkcjonariusza służby po to, by ustalić, czy jego

świadczenie podlega zmniejszeniu. W postępowaniu w sprawie III UZP 11/19 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19.02.2020 roku, Legalis 2281466) Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, iż ustawa z 16.12.2016 roku wprowadziła nowe kryterium - „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a to, „co taka „służba” oznacza, tłumaczy ustawa lustracyjna: chodzi o zwalczanie opozycji demokratycznej, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

W ocenie Sądu I instancji, nie wystarczy jednak pełnić służby w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy dezubekizacyjnej, ale służba ta musi mieć cechy „służby na rzecz totalitarnego państwa”. W uchwale Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego w sprawie III UZP 1/20 wskazano, iż kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. 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.

Jednocześnie Sąd Najwyższy zauważył, że nie można generalizować i przyjmować, że każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż klóci się to z ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającej się na indywidualnej winie i pozostającej w opozycji wobec odpowiedzialności zbiorowej. Literalne brzmienie ustawy z 2016 r. nie zakłada żadnego rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub podejmowali działalność przeciwko demokratycznej opozycji oraz tymi, którzy jedynie należeli, na przykład do personelu technicznego lub wykonywali czynności czysto administracyjne, choćby sporna interpretacja wynikała wprost z wykładni językowej normy zawartej w art. 13b ust. 1 ustawy z 1994 r.

Z kolei w wyroku NSA z dnia 4.12.2020 roku w sprawie I OSK 3323/19 wskazano, iż nie każde nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie ze zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa jego zadań i funkcji. 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.

Z uwagi na to, że ustawa z 2016 roku nie określa definicji pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa. W związku z powyższym celem wyjaśnienia tego pojęcia należy odwołać się do preambuły do ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. 2019 poz. 430) tzw. ustawy lustracyjnej. W ustawie lustracyjnej pojęciem służby na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego ustawodawca objął służbę w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, polegającą 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, która była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela.

W ocenie sądu, skoro ustawodawca w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym posługuje się pojęciem służby na rzecz totalitarnego państwa, to nie wystarczy, że organ rentowy zmniejszając świadczenie wykaże pełnienie służby w wymienionych przez ustawodawcę cywilnych, milicyjnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13 b ustawy, jak to się stało w przedmiotowej sprawie. Ma obowiązek wykazać, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa według legalnej definicji zawartej w preambule ustawy lustracyjnej. A tego w niniejszej sprawie organ rentowy nie wykazał.

Z informacji IPN sporządzonej w dniu 19.06.2017 roku nr (...) wynika, że jako służbę na rzecz totalitarnego państwa zakwalifikowano okres od 04.10.1973 roku do 31.07.1990 roku, obejmujący okres służby W. T. (1) w Brygadach (...) i pracy jako kontroler i oficer operacyjny w (...) oraz okres nauki w (...) w L..

W konsekwencji powyższego organ rentowy, opierający się wyłącznie na informacji uzyskanej z IPN, uznał W. T. (1) za osobę pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa, co skutkowało obniżeniem mu należnej emerytury. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że z akt IPN nie wynika, aby działalność ubezpieczonego w spornym okresie polegała

na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów czy jakimkolwiek łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

W. T. (1) po maturze został powołany do zasadniczej służby wojskowej w (...). Po ukończeniu służby zasadniczej, pełnił służbę jako żołnierz zawodowy (...) Brygady (...) w Ś.. Jak wynika z zeznań ubezpieczonego (k.138), przez cały okres pracy w (...) był kontrolerem (...). Zajmował się głównie zagadnieniami związanymi z przekraczaniem granicy. Kontrolował dowody osobiste, paszporty. Sprawdzał samochody pod kątem nielegalnego przekraczania granicy. Ubezpieczony wskazał, iż nie miał żadnych obowiązków politycznych. Nie dopuścił się żadnych niegodnych zachowań. Do jego obowiązków należały włącznie czynności w zakresie zabezpieczenia polskiej granicy państwowej w rejonach przejść granicznych. Taką pracę wykonywał przez cały okres służby w (...).

Również co do okresu nauki w (...) w L. brak jest jakichkolwiek dowodów wskazujących na potencjalnie negatywne działania ubezpieczonego mogące wypełniać przesłanki uznania za działania na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego.

Zgromadzone w aktach sprawy dowody zdaniem Sądu I instancji nie wskazują, że W. T. (1) w spornym okresie miał kontakt z tajnymi współpracownikami, brał udział w tłumieniu demonstracji, zamieszek, nie wykonywał czynności przeciwko opozycji demokratycznej, kościołowi, obywatelom. Wobec odwołującego nie toczyły się żadne postępowania karne i dyscyplinarne w związku z pełnioną służbą. Ubezpieczony nie podejmował jakichkolwiek czynności, które mogłyby zostać negatywnie odebrane, w kontekście naruszeń praw obywatelskich i wolnościowych.

Ubezpieczony pozytywnie przeszedł proces weryfikacyjny kontynuując zatrudnienie w (...) (...), a co za tym idzie miał pełne prawo do uznania, że będzie traktowany w taki sam sposób jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych po 1990 r. a w szczególności także ci, którzy podjęli służbę po dacie 31 lipca 1990 roku.

Co więcej po dniu od dnia 15.05.1991 roku i rozpoczęciu pracy w (...) zakres obowiązków W. T. (1) nie uległ zmianie, dalej wykonywał takie same czynności, jak w ramach służby w (...).

Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy, Sąd Okręgowy wskazał, że organ rentowy nie udowodnił, aby W. T. (2) pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu legalnej definicji zawartej w tzw. ustawie lustracyjnej.

W postępowaniu sądowym zatem w ocenie Sądu I instancji została skutecznie podważona zgodność ze stanem faktycznym informacji IPN o przebiegu służby ubezpieczonego w organach bezpieczeństwa państwa.

Skoro służba wnioskodawcy nie spełniała kryteriów służby na rzecz totalitarnego państwa nie było żadnych podstaw do ponownego przeliczania świadczeń na podstawie art. 15c ustawy. Z tych względów zaskarżone decyzja jako nieprawidłowa podlega zmianie.

Sąd Okręgowy dał wiarę zeznaniom ubezpieczonego, albowiem były one spójne i logiczne i znajdowały potwierdzenie w pozostałym materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie. Dodatkowo w dokumentach osobowych skarżącego, którym Sąd również dał wiarę, brak jakichkolwiek dowodów świadczących o tym, że ubezpieczony w spornym okresie wykonywał czynności polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów; a także polegające na łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Pozwany zaś nie wskazał jakichkolwiek dowodów przeciwnych. Stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 04.10.1973 roku do 31.07.1990 roku, nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji IPN (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu.

Apelację od powyższego wyroku wywiódł organ rentowy, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

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

2) art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret ósmy, art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. e tiret siódmy ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną wykładnię i niezastosowanie i błędne uznanie, że odwołujący się nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa, w jednostkach enumeratywnie wymienionych w tych przepisach;

3) art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret ósmy, art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. e tiret siódmy ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną wykładnię i niezastosowanie i błędne uznanie, że nie wystarczy jednak pełnić służby wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ale służba ta musi mieć cechy „służby na rzecz totalitarnego państwa”, w sytuacji, gdy jedynym kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa, jest kryterium formalne;

4) art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej poprzez nie zastosowanie tego przepisu;

5) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieprawidłową interpretację i przyjęcie, że jedyną legalną definicję „służby na rzecz państwa totalitarnego” zawiera preambuła ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (tzw. ustawy lustracyjnej), a nie art. 13b ustawy zaopatrzeniowej zgodnie w wolą ustawodawcy wyrażaną w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy...

Ponadto, wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia tj:

6) art. 252 k.p.c. poprzez zakwestionowanie przez Sąd zaświadczenia IPN, pomimo braku udowodnienia przez odwołującego się okoliczności przeciwnych;

7) art. 232 k.p.c. poprzez zarzucenie pozwanemu braku odpowiedniej inicjatywy dowodowej, w sytuacji gdy służba odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa jednoznacznie wynika z informacji o przebiegu służby, której wystawcą jest IPN;

8) art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów;

Ponadto apelujący zarzucił:

9) sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zgromadzonego materiału dowodowego, podczas gdy z Informacji o przebiegu służby, której wystawcą jest IPN wynika, iż strona odwołująca się pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy emerytalnej.

Mając na uwadze powyższe, wniósł o:

1. zmianę zaskarżonego wyroku w pkt I i oddalenie odwołania,

2. zasądzenie od odwołującego się na rzecz organu rentowego kosztów postępowania wg norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje;

ewentualnie:

3. o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za I instancję.

W odpowiedzi na apelację, ubezpieczony wniósł o oddalenie apelacji w całości.

### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja okazała się uzasadniona.

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

Zauważyć zatem należy, że w niniejszej sprawie ustalone zostało, że odwołujący niewątpliwie w okresie od 04.10.1973 roku do 31.07.1990 pełnił służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy. Zatem z mocy art. 15c cyt. ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...], już na tej tylko podstawie zasadnym było obniżenie świadczenia.

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

Zdaniem odwołującego przepisy przyjęte przez organ emerytalny za podstawę decyzji nie powinny znaleźć zastosowania w jego przypadku, ponieważ naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej i są niezgodne z Konstytucją RP i Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Sąd Apelacyjny nie podzielił argumentacji odwołującego się.

Sąd Apelacyjny w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), zgodnie z którą kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

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

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że zgodnie z dominującą obecnie zasadą wykładni, mimo jednoznaczności językowej, dopuszczalne jest kontynuowanie zabiegów interpretacyjnych i oddanie pierwszeństwa rezultatowi otrzymanemu wedle dyrektyw funkcjonalnych ale jedynie wtedy, gdy rezultat językowy burzy podstawowe założenia o racjonalności prawodawcy. Za niedopuszczalne należy uznać to w sytuacji, gdy 1) treść sformułowanej definicji legalnej jest jednoznaczna językowo; 2) jednoznaczny językowo przepis przyznaje jakimś podmiotom określone kompetencje (por. M. Zieliński, Wybrane zagadnienia wykładni prawa, PiP 2009, nr 6, s. 9) – co ma miejsce w niniejszym przypadku. Ustawodawca wskazał jednocześnie wyłączny rodzaj dowodu, który służyć ma ustaleniu spełnienia się przesłanek tworzących definicję legalną wskazanego pojęcia. Dowodem tym jest przewidziany w art. 13a ustawy zaopatrzeniowej dokument nazwany zaświadczeniem.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego ustawa zawiera definicję legalną, z której wynika jednoznacznie, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby, jako "służby na rzecz totalitarnego państwa" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. W tym zakresie Sąd Apelacyjny podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2020 r. (I OSK 3208/19

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

przypadek. Niezaprzeczalnie wolą ustawodawcy było doprowadzenie regulacji prawnych dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb wymienionych w ustawie do rozwiązania zgodnego ze sprawiedliwością społeczną poprzez zlikwidowanie przywilejów dla osób, którym takie przywileje, z tytułu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa, nie należały się. Z tych właśnie względów, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura za ten okres wynosi 0 % podstawy jej wymiaru. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk nr 1061 z kadencji sejmiku 2015-2019) wskazano m.in., że ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa (...) jest konieczne ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W uzasadnieniu projektu wskazano, że jako przywilej należy rozumieć ustalenie świadczeń emerytalnych i rentowych na zasadach znacznie korzystniejszych, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Chodzi o możliwość przejścia na emeryturę już po 15 latach służby. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty przyjmowane jest uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku, zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80 % (emerytura) lub 90 % (renta inwalidzka) tego uposażenia. Zdaniem autora projektu, o ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalno - rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia dla byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Istotnym przywilejem funkcjonariusza policji jest również bardzo korzystna regulacja polegająca na tym, że świadczenie emerytalne wzrasta o 2,6 % wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy). Celem ustawy nowelizującej było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0 % podstawy wymiaru. Można zatem stwierdzić, że tak rozumiany cel ustawy wyraża się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Jedynie w przypadku krótkotrwałości tej służby, która w dodatku oceniana być musi jako szczególnie uzasadniony przypadek, ustawodawca wyraził wolę odstąpienia od zasady. Przewidziana ustawowo w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dopuszczalność wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a ustawy, skutkująca objęciem osób, o których mowa w tych przepisach unormowaniami zawartymi w art. 15, art. 22 ww. ustawy, stanowi swoistego rodzaju *lex specialis*. Sytuuje osoby te w wyjątkowej pozycji. Tym samym, zbędne jest dopatrywanie się podtekstów w definicji legalnej pojęcia "służba na rzecz totalitarnego państwa".

Założenie przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20, iż służba ta powinna być oceniana indywidualnie i wymaga zbadania jej charakteru, stanowi zaprzeczenie woli ustawodawcy, a nadto nakłada na organ niewykonalny *de facto* obowiązek dowodowy, a tym samym czyni niemożliwą jego ocenę przez sąd.

Pogląd powielany w orzecznictwie, a także w piśmiennictwie prawniczym, zgodnie z którym definicja ustawowa „służby na rzecz totalitarnego państwa” przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy, mające w istocie konstrukcję obalalnego ustawowego domniemania - w ocenie Sądu Apelacyjnego nie znajduje oparcia w przepisach ustawy zaopatrzeniowej odczytywanych w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa. Ustawodawca, poza ścisłą definicją legalną odwołującą się do przejrzystych i jednoznacznych kryteriów, nie upoważniających do jakiegokolwiek dalszej interpretacji, wprowadza rozwiązania ustawowe, które wypełniają wymagane od ustawodawcy standardy demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności realizują wymóg tworzenia takich regulacji prawnych, które pozostają w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Przede wszystkim ustawodawca pozwala na wyłączenie z katalogu osób poddanych generalnej zasadzie, o której mowa w art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej tych osób, które udowodnią, że przeciwdziałały swojej działalnością totalnemu ustrojowi (art. 15c ust. 5 i 6 i odpowiednio art. 22a ust. 5 oraz art. 24a ust. 6 ustawy zaopatrzeniowej). Jest to regulacja na tyle jasno skonstruowana, że nie wymaga odwoływania się do wykładni funkcjonalnej czy systemowej. Co więcej, należy zauważyć, że regulacja ta wzmacnia legalną definicję pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa", albowiem dowodzi, że powinno być ono rozumiane wyłącznie przez pryzmat czasu i miejsca jej pełnienia.



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

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

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

Zauważyć należy, że powyższy pogląd nie jest odosobniony. Również SSA Jerzy A. Sieklucki w zdaniu odrębnym do wyroku SA w Lublinie z 15.12.2020 r., Legalis nr 2530663) nie podzielił poglądu zawartego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, że fakt pełnienia „służby na rzecz totalitarnego państwa” w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w instytucjach i formacjach wskazanych w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... wykazany w informacji IPN o przebiegu służby, może być kwestionowany poprzez dowodzenie, że służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, z pominięciem wskazanej w ustawie zaopatrzeniowej drogi pozwalającej na niestosowanie przepisów ustawy w odniesieniu do osób, które udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Takie podejście niweczy istotę nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej. SSA Jerzy A. Sieklucki zauważył, że ideą tej nowelizacji było wprowadzenie do systemu prawa takich rozwiązań, które w pełniejszym zakresie zapewniłyby zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL, poprzez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., ponieważ wprowadzone na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. rozwiązania okazały się w praktyce nie w pełni skuteczne. Chodziło o wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych przy ocenie służby byłych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa poprzez precyzyjne wskazanie instytucji i formacji, w których służba miała taki właśnie charakter. SSA Jerzy A. Sieklucki zaprezentował stanowisko, że w świetle przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wystarczające jest formalne (udokumentowane) wykazanie, że wnioskodawca pełnił służbę w jednej z enumeratywnie wymienionych w tym przepisie instytucji czy formacji, która została uznana przez ustawodawcę za służbę na rzecz totalitarnego państwa. A zatem, wystarczający jest fakt pełnienia służby w tych instytucjach i formacjach, natomiast rzeczywisty charakter zadań i obowiązków funkcjonariusza realizowanych w tych instytucjach i formacjach jest, w świetle tej normy, prawnie obojętny. Powyższe skutkuje tym, że kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej podlega sądowej weryfikacji, ale jedynie w zakresie formalnej przynależności konkretnego funkcjonariusza do instytucji wymienionych w art. 13b ustawy. SSA Jerzy A. Sieklucki zauważył, że ustawodawca, w ustawie zaopatrzeniowej, nie przewidział po stronie takiego funkcjonariusza uprawnienia do kwestionowania faktu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa poprzez dowodzenie, że służba pełniona w tym czasie, we wskazanych w art. 13b instytucjach i formacjach, nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Wskazał natomiast, że funkcjonariusz, któremu obniżono świadczenie zaopatrzeniowe, może wystąpić do właściwego ministra o weryfikację spornych okresów jego służby w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jeżeli uważa, że spełnił warunki, o których mowa w jej art. 8a. Nadto, ustawa przewiduje, że przepisów obniżających świadczenia nie stosuje się, jeżeli osoba uprawniona udowodni, że przed rokiem 1990 r. funkcjonariusz, bez wiedzy przełożonych, współpracował i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (tak: art. 15c ust. 5, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej).

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

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie sygn. akt K 6/09 uznał, iż art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa nie wynika w żaden sposób, że każdy bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca był uprawniony do wprowadzenia regulacji obniżających w racjonalnie miarkowany sposób świadczenie emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa publicznego, których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. Zdaniem Trybunału zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.

Sąd Apelacyjny wskazuje, że możliwość pozostającej w zgodzie z ustawą zasadniczą ingerencji w sferę prawa zabezpieczenia społecznego potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 roku (II UZP 2/11, Legalis nr 288417), oceniając przepisy tzw. „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej”. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r. uprzednia nowelizacja z 2009 roku zaliczała okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa do tzw. wysługi emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych i przyznanie po 0,7 % podstawy wymiaru emerytury obliczanej od ostatniego, tj. z reguły najwyższego miesięcznego uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, w żaden sposób nie dyskryminowała tych osób. Przeciwnie, nadal, pomimo tej nowelizacji i obniżenia współczynnika z 1,3 % do 0,7 % świadczenia tej grupy ubezpieczonych (adresatów nowelizacji z 2009 roku) były co najmniej porównywalne, a nawet korzystniejsze niż świadczenia ustalane w systemie nabywania świadczeń emerytalnych lub rentowych z powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych. Sąd Najwyższy argumentował wówczas, że uprawnionym do świadczeń z systemu powszechnego ustala się podstawę wymiaru świadczeń nie od najwyższego dochodu osiąganego w jednym (ostatnim) miesiącu podlegania ubezpieczeniom społecznym, ale z wieloletniego okresu ubezpieczenia i od przeciętnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe według przepisów prawa polskiego z okresu kolejnych 10 kalendarzowych z ostatnich 20 lat kalendarzowych, albo z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia, poprzedzających bezpośrednio rok zgłoszenia wniosku o świadczenie (art. 15 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

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

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

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

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

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

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

u podstaw Konwencji. W tym stanie rzeczy istnienie bądź nieistnienie winy osobistej osób, które korzystały z tych niesprawiedliwych przywilejów, nie jest istotne dla rozważenia kwestii zgodności z art. 1 Protokołu nr (...).

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

Sąd Apelacyjny wziął również pod uwagę, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 roku (sygn. akt P 10/20), stwierdzono, że art. 22a ust. 2 cyt. wyżej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...], jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższy wyrok dotyczył policyjnej renty inwalidzkiej, w uzasadnieniu Trybunał zwrócił uwagę na istotne kwestie ogólne, rzutujące na ocenę zasadności odwołań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa od decyzji obniżających wysokość nabytych przez nich świadczeń.

W ocenie Trybunału, ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych wartości, był uprawniony, pomimo znacznego upływu czasu od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia kolejnej regulacji obniżającej – w racjonalnie miarkowany sposób – świadczenia rentowe za okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Podniesiono również m.in., że standard konstytucyjny jest w tym obszarze wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury i renty mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pomimo uznania, że prawo do świadczeń nieproporcjonalnie wyższych zostało nabyte w sposób niegodziwy, ustawodawca nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia, zapewniając im uposażenie na poziomie minimum socjalnego. Nie można zatem uznać, by stanowiło to nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP. Skonkludowano, że kontrolowany przepis ustawy nie pozbawia funkcjonariuszy możliwości uzyskania świadczenia, zmniejsza jedynie kwotę wypłacaną z tego tytułu do takiej, jaką pobiera znaczna liczba polskich rencistów.

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

Istota działań właśnie jednostek wymienionych w art.13 b ustawy służyła utrzymywaniu reżimu totalitarnego na terenie Państwa Polskiego. W Państwie jakim Polska była przed 1990 r. ingerencje w prawa i wolności obywateli (polegająca na znacznych ograniczeniach w możliwości przekraczania granicy, uzyskiwanej tylko okresowo i zależnej głównie od dobrej woli decydentów) miały być narzędziem do utrzymywania ich w posłuszeństwie wobec narzucanych idei promujących niesłuszne przywileje konkretnych osób kosztem całego społeczeństwa. Wprowadzony do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b, wymienia wprost Z. (...) jako jedną z instytucji, w której służba nosi cechy służby na rzecz totalitarnego państwa. Dla dokonania oceny rzeczywistego zakresu obowiązków ubezpieczonego, konieczne jest przytoczenie powszechnie dostępnej w Internecie publikacji IPN na temat ww. służby (J. W., Z. O. (...)) jako organ bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy lustracyjnej, (...), s. 97-116, (...). (...) (...) (...) pełniąc liczne funkcje wspólne dla obronności i wywiadu kilkakrotnie przechodziły spod nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Ministerstwa Obrony Narodowej i z powrotem. W 1971 r. (...) (...) (...) powróciły do resortu spraw wewnętrznych na podstawie decyzji nr (...) Prezydium Rządu z 31 lipca 1971 r. W związku z ponownym podporządkowaniem (...) minister spraw wewnętrznych zarządzeniem organizacyjnym (...) z 18 grudnia 1971 r. rozwiązał z dniem 1 stycznia 1972 r. (...) (...) (...). Na mocy tego zarządzenia Dowództwo (...) przejęło kontrolę ruchu granicznego, ochronę przejść granicznych, operacyjną ochronę rybołówstwa dalekomorskiego oraz statystykę ruchu granicznego. (...) zostały podporządkowane dowódcy (...) wraz ze stanowiskami etatowymi z (...) (...) (...). Na stan (...) przeszły stany osobowe

(...) (funkcjonariusze, żołnierze zawodowi, pracownicy cywilni). W zakresie pracy operacyjnej Zarząd (...) Dowództwa (...) został podporządkowany zarządzeniem MSW nr (...) z 12 stycznia 1961 r. Departamentowi (...). Na mocy tego zarządzenia dyrektor Departamentu (...) wydawał wytyczne pracy operacyjnej, zaś organy kontroli ruchu granicznego zostały podporządkowane (...) (...) (Z.). Zarząd (...) został także zobowiązany do zreorganizowania systemu kontroli ruchu granicznego w celu powiązania go z całokształtem potrzeb operacyjnych. Kontrolę ruchu granicznego mieli prowadzić funkcjonariusze znający zarówno zasady pracy operacyjnej, jak i kontrolerskiej. Przedmiotowe zarządzenie do zadań (...) zaliczyło w szczególności:

1) organizowanie pracy operacyjnej w celu wykrywania i zapobiegania przestępczości

granicznej, a przede wszystkim:

a) wykrywanie nielegalnych kanałów przerzutowych i przesyłkowych;

b) ujawnianie osób podejrzanych o dokonywanie przestępstw granicznych;

c) wykrywanie osób, które mogą być powiązane z działalnością obcych wywiadów spośród zatrzymanych przestępców granicznych i osób przekraczających granice w legalnym ruchu granicznym (zadania te Z. (...) miał realizować w szerokiej współpracy z ludnością cywilną oraz z wykorzystaniem sieci tajnych współpracowników);

2) wykrywanie na podstawie wytycznych Departamentu (...) i wydziałów (...) na przejściach granicznych materiałów szpiegowskich przewożonych lub przekazywanych w różnego rodzaju przesyłkach do wrogich ośrodków szpiegowskich za granicę oraz nadsyłanych tą drogą szpiegowskich instrukcji i zadań;

3) wykrywanie w czasie kontroli ruchu granicznego wszelkiego rodzaju innych przesyłek zawierających przemyt, „wrogą” literaturę itp. oraz osób przewożących tego rodzaju materiały lub usiłujących przekroczyć granicę bez właściwych dokumentów;

4) wykonywanie operacyjnych czynności zleczanych przez dyrektora Departamentu II (naczelników wydziałów II KW MO).

Co istotne – organy Z. (...) miały prowadzić pracę operacyjną na podstawie instrukcji operacyjnych (...).

Do zadań Wydziału (...) (...) należało także prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa graniczne. Zakres działań Z. (...) poszerzono w związku z zarządzeniem nr (...) MSW w sprawie przejęcia przez Z. (...) operacyjnej ochrony pogranicza. Zgodnie z par. 1 tego zarządzenia Z. (...) miał przejąć od (...) niektóre jej zadania realizowane „na pograniczu”. W tym celu (...) miała przekazać Z. (...) obiekty wraz z osobowymi źródłami informacji i inne materiały z dotychczasowego rozpoznania tych obiektów. Według załącznika do zarządzenia nr (...) zadania Z. (...) w operacyjnej ochronie pogranicza to m.in.:

1) operacyjna ochrona pogranicza, niektórych obiektów gospodarczych i administracyjnych tam rozmieszczonych (...),

2) zapobieganie, rozpoznawanie i wykrywanie wszelkiej wrogiej i przestępczej działalności oraz wynikających stąd zagrożeń dla podstawowych interesów politycznych i gospodarczych państwa oraz godzących w bezpieczeństwo i porządek publiczny, a w szczególności:

– penetracji pogranicza i obiektów tam położonych podejmowanej przez wrogie ośrodki i służby specjalne przeciwnika, w tym jednostek i obiektów (...) i (...),

– powstawania nielegalnych, antypaństwowych organizacji społeczno-politycznych;

– nielegalnych działań podejmowanych przez elementy antysocjalistyczne;

– powstawania sytuacji mogących powodować niepokoje społeczne,

– niegospodarności i marnotrawstwa mienia społecznego w obiektach gospodarki uspołecznionej;

3) realizując zadania określone w pkt 1 i 2, Z. (...) miał stosować środki, formy

i metody pracy operacyjnej właściwe dla Służby Bezpieczeństwa.

Dla wykonania wskazanych zadań zawarto 21 września 1982 r. porozumienie o współdziałaniu pomiędzy Departamentem (...) (kontrwywiadem) a Zarządem Z. (...) oraz ich jednostek organizacyjnych w terenie, a także o współdziałaniu pomiędzy (...) MSW a Zarządem Z. (...) i wydziałami zwiadu w brygadach (...) 22 września 1982 r. W dniu 16 maja 1991 r., z dniem sformowania (...), (...) (...) (...), a tym samym Z. (...), zakończyły działalność. Za zwiadowcze należy zatem uznać te struktury (...), które realizowały opisane powyżej zadania. W wytycznych szefa Zarządu Z. (...) o zakresie działania operacyjnego organów zwiadu brygad (...), (...) i lądowych strażnic kadrowych oraz uprawnień przełożonych operacyjnych – stanowiących załącznik do zarządzenia dowódcy (...) nr (...) z 15 grudnia 1984 r., w rozdziale I w pkt 4 zasad ogólnych jako organy Z. (...) wymienia się:

– wydziały zwiadu brygad;

– sekcje zwiadu batalionów granicznych,

– grupy operacyjne wydziałów (sekcji) zwiadu.

W myśl owych wytycznych pododdziałami granicznymi wykonującymi zadania operacyjne były:

– graniczne placówki kontrolne,

– lądowe strażnice kadrowe.

Przedmiotowe wytyczne w pkt 8 określają, że pracę operacyjną w pełnym zakresie prowadzi kadra zwiadu (...) zajmująca następujące stanowiska służbowe (...):

4) w granicznej placówce kontrolnej (...):

a) dowódca (...);

b) zastępca dowódcy (...) ds. operacyjnych;

c) oficer operacyjny (...).

W pkt 9 powyższe wytyczne stanowią zaś, że podstawowe czynności operacyjne w ograniczonym zakresie mogą wykonywać – decyzją szefa wydziału zwiadu brygad (...) i po przeszkoleniu specjalistycznym – podoficerowie lądowej strażnicy kadrowej (z wyłączeniem podoficerów funkcyjnych) oraz kontrolerzy (...). W granicznych placówkach kontrolnych (...) nieposiadających etatowo grup operacyjnych pracę operacyjną prowadzi dowódca (...) oraz wyznaczeni przez dowódcę brygady na wniosek szefa wydziału zwiadu oficerowie (chorążowie). Zakres tej pracy określać miał szef wydziału zwiadu brygady (...).

Oznacza to, że Z. (...) nie był formacją o charakterze czysto policyjnym lub wojskowym, zajmującą się jedynie zwalczaniem przemytu lub kontrolą (...) albo ochroną nienaruszalności granic. Z. (...) był ważnym elementem w systemie organów bezpieczeństwa, stworzonym głównie w celu ochrony totalitarnego reżimu narzuconego Polsce w 1944 r., a jego działalność do 1990 r. – podobnie jak (...), (...), (...) wiązała się z „łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego”. Z. (...) podporządkowano w zakresie pracy operacyjnej Departamentowi (...), a system kontroli (...) skonstruowano tak, by przede wszystkim zaspokoić potrzeby operacyjne MSW związane ze zwalczaniem opozycji politycznej, Kościoła i innych związków wyznaniowych oraz działalności wywiadowczej na rzecz NATO czy wykrywaniem przemytu „wrogiej” literatury.

Odnosnie Szkoły oficerskiej w L. należy przypomnieć, że była przez lata głównym miejscem szkolenia oficerów (...), a później S. B.. W programie nauczania przewidziano m.in. praktyki w jednostkach operacyjnych (...). Studenci przeprowadzali podczas nich chociażby rozmowy werbunkowe z kandydatami na tajnych współpracowników, przesłuchiwali, prowadzili obserwację osób inwigilowanych, instalowali aparaturę podsłuchową itd. Nawet rutynowe czynności, jak zabezpieczanie porządku podczas oficjalnych uroczystości, były okazją do zwalczania dążeń wolnościowych Polaków. Doskonałym przykładem były pielgrzymki papieża (...). Trasy przejazdu i miejsca spotkań z wiernymi były w W. zabezpieczane w znacznej mierze siłami podchorążych (...). Do ich zadań należało m.in. zatrzymywanie osób usiłujących rozwijać transparenty z treściami wymierzonymi w ówczesną władzę. Winnych kierowano przed Kolegia ds. wykroczeń, które orzekały wysokie kary pieniężne.

Gdyby zatem iść nawet tokiem rozumowania Sądu I instancji, to już chociażby mając na uwadze powyższe opracowanie należałoby negatywnie ocenić indywidualne czyny ubezpieczonego pełniącego służbę w takich jednostkach, wiedząc czym one się zajmowały, czego jednak nie chciał dostrzec Sąd Okręgowy, stwierdzając, że sam wnioskodawca zaprzeczył by wykonywał jakiegokolwiek czynności, które mogłyby zostać uznane za łamanie praw i naruszanie wolności człowieka...

Wobec powyższego, zdaniem Sądu Apelacyjnego, zarzuty apelacyjne są uzasadnione a to prowadzi do uznania, że wyrok Sądu Okręgowego jest nieprawidłowy a organ rentowy zgodnie z obowiązującymi przepisami dokonał obniżenia należnej ubezpieczonemu emerytury w oparciu o treść art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa.

Z tych też względów, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił odwołanie.

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