

sygn. akt III AUa 70/22

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 października 2022 r.

**Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie Przewodnicząca – sędzia Urszula Iwanowska, po rozpoznaniu w dniu 31 października 2022 r., w S. na posiedzeniu niejawnym**

**sprawy z odwołania J. S.**

**przeciwko Zakładowi Emerytalno-Rentowemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W.**

**o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej**

**na skutek apelacji organu emerytalnego od wyroku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim VI Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 29 listopada 2021 r., sygn. akt VI U 14/21**

**zmienia zaskarżony wyrok i oddala odwołania.**

**sędzia Urszula Iwanowska**

III A Ua 70/22

## UZASADNIENIE

Decyzjami z dnia 18 maja 2020 r. Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, z urzędu w związku z uzyskaniem z Instytutu Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby z dnia 27 lutego 2020 r., nr (...), z której wynika, że J. S. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 29 września 1982 r. do 14 grudnia 1984 r., ponownie ustalił dla J. S. wysokość:

- renty inwalidzkiej na kwotę 1.549,02 zł (decyzja znak: (...)),

- emerytury na kwotę 2.279,02 zł (decyzja znak: (...)).

W odwołaniu od powyższych decyzji J. S. wniósł o ich zmianę i przyznanie świadczeń w dotychczasowej wysokości, zarzucając im: 1) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: art. 2 Konstytucji RP; art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ubezpieczony wskazał, że służbę w Wojskach Ochrony Pogranicza rozpoczął w dniu 15 września 1978 r. i zakończył w dniu 9 maja 1991 r. i nie prowadził wówczas żadnej pracy operacyjnej oraz nie podlegał zastępcy do spraw Zwiadu Lubuskiej ani Pomorskiej Brygady WOP. W trakcie pełnienia służby nie popełnił żadnej zbrodni, występku, deliktu czy innego czynu zasługującego na potępienie.

W odpowiedzi na odwołania organ rentowy wniósł o ich oddalenie podnosząc, że zaskarżone decyzje zostały wydane zgodnie z obowiązującym prawem.

Wyrokiem z dnia 29 listopada 2021 r. Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżone decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 18 maja 2020 r. znak (...) i (...) w ten sposób, że ustalił, iż emerytura i renta ubezpieczonego J. S. nie podlegają ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c i 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. wskazanej w decyzjach począwszy od 1 czerwca 2020 r.

Powyższe orzeczenie Sąd Okręgowy oparł o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

J. S. urodził się w dniu (...) Ukończył Liceum (...) w S. oraz studia na Wyższej Szkole (...) uzyskując tytuł inżyniera dowódcy w specjalności: (...), a także studia magisterskie na Wyższej Szkole (...) w Z. na kierunku: (...). W 1989 roku ukończył kurs z zakresu przeszkolenia zwiadowczego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, w specjalności zwiadowczej. W okresie od 15 września 1978 r. do 29 sierpnia 1982 r. ubezpieczony był studentem Wyższej Szkoły (...). W okresie od 1 do 29 września 1982 r. pozostawał w dyspozycji MSW. Od dnia 29 września 1982 r. do 20 listopada 1986 r. pełnił służbę w (...) (...) (...) (...), jako zastępca dowódcy. Od 20 listopada 1986 r. do 30 listopada 1989 r. pełnił służbę jako dowódca strażnicy (...) (...) (...). Od dnia 1 grudnia 1989 r. do 11 kwietnia 1991 r. pełnił służbę jako dowódca strażnicy (...) (...) (...). Od 11 kwietnia do 9 maja 1991 r. pełnił służbę jako dowódca strażnicy (...). Z dniem 9 maja 1991 r. ubezpieczony został przyjęty do służby w (...) w (...) Oddziale (...). W dniu 10 lipca 2002 r. ubezpieczony został zwolniony ze służby. Decyzjami z dnia 30 lipca 2002 r. ubezpieczony nabył prawo do policyjnej renty inwalidzkiej oraz emerytury policyjnej.

W spornym okresie od 29 września 1982 r. do 14 grudnia 1984 r., w trakcie pełnienia służby ubezpieczony nie prowadził pracy operacyjnej ani pracy dochodzeniowo-śledczej. Do obowiązków ubezpieczonego w spornym okresie należało: nadzór nad drużyną graniczną, planowanie służby, kontakty z ludnością cywilną, ze szkołami, z młodzieżą, zakładami pracy, wyjazdy w teren, prowadził również szkolenia strzeleckie, przygotowywał żołnierzy do odprawy. Był zastępcą dowódcy H. B. (1). Ubezpieczony zajmował się ochroną granicy, wszystkie czynności służbowe były ukierunkowane na ochronę granicy. Ochrona granicy była typowo fizyczna. Jeździł patrolem wzdłuż rzeki, w nocy na leżąco podsłuchiwał dany odcinek granicy. Na kontroli spędzał około 2 godziny. W spornym okresie ubezpieczony nie dopuszczał się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych; nie dopuszczał się łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcenia prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Skarżącemu nigdy nie zarzucono prowadzenia działań sprzecznych z prawem, przekroczenia uprawnień.

W informacji z dnia 27 lutego 2020 r., nr (...), Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że ubezpieczony w okresie od 29 września 1982 r. do 14 grudnia 1984 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.).

Po ustaleniu powyższego stanu faktycznego oraz na podstawie przepisów prawa niżej powołanych Sąd Okręgowy uznał odwołania za zasadne.

Sąd pierwszej instancji miał na uwadze, że w uzasadnieniu swego stanowiska ubezpieczony wskazał m.in., że ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 723; powoływana dalej jako: ustawa zmieniająca) narusza standardy zgodności z Konstytucją RP, Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Traktatem o Unii Europejskiej oraz Kartą Praw Podstawowych, a sąd orzekający miał na względzie, że nie jest związany przepisami ustawy w sytuacji jej kolizyjności z Konstytucją i prawami podstawowymi Unii Europejskiej, a norma sprzeczna z

prawami podstawowymi Unii Europejskiej, czy z Konstytucją może być pominięta przez sąd, który może bezpośrednio stosować Konstytucję.

Następnie Sąd Okręgowy wskazał, że ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2009 r., nr 24, poz. 145) z dniem 1 stycznia 2010 r. obniżyła wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do dnia 31 lipca 1990 r. z 2,6% do 0,7% przyjmując, że prawa te zostały nabyte niesłusznie z punktu widzenia aktualnej oceny działalności tych instytucji, wobec czego jako dopuszczalną uznano likwidację tzw. przywilejów emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy, nadanych im przez władze w czasach poprzedniego ustroju. Przepisy tej ustawy (tzw. pierwszej ustawy dezubekizacyjnej) zostały uznane za zgodne z Konstytucją (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09).

Dalej sąd pierwszej instancji wskazał, że w dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie tzw. druga ustawa dezubekizacyjna, która wprowadziła obniżenie policyjnych emerytur, policyjnych rent inwalidzkich i rent rodzinnych po osobach, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Grupa ta została zdefiniowana w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie instytucjach i formacjach. W ramach nowelizacji wprowadzono także nowe zasady obliczania wysokości przysługujących świadczeń.

Zgodnie z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi:

- 1) 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, 1a oraz 2-4.

Zaś zgodnie z art. 15c ust. 3 tej ustawy, wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym w 2017 r. była to kwota 2.069,02 zł brutto. Efektem powyższego była niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony limit przy obliczaniu emerytury okresów zatrudnienia także poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy zaopatrzeniowej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Co więcej uchylono art. 15b ustawy, który umożliwiał odpowiednie stosowanie do osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa i pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., m.in. art. 15 ust. 4, który stanowi, 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 przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio, niemniej jednak 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. W ustawie zmieniającej przewidziano przy tym (art. 8a, art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a pkt 4, 5, 6) wyjątki od zasady obniżania świadczeń, które pozwalają zachować jej dotychczasową wysokość, pomimo służby na rzecz totalitarnego państwa. W szczególności sankcja obniżenia świadczenia nie obejmuje funkcjonariusza, który udowodni, że przed 1990 rokiem bez wiedzy przełożonych podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

Z kolei, zgodnie z art. 22a ustawy zaopatrzeniowej:

W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 ustawy zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego

państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy (ust. 1). Przy czym, wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 3).

Sąd Okręgowy zaznaczył, że tzw. druga ustawa dezubekizacyjna doprowadziła do tego, iż doszło do kolejnego swoistego rozliczenia się przez państwo z osobami służącymi totalitarnemu państwu. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazano, iż jej celem było „wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo - świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r.”. Niewątpliwie ustawa ta i wprowadzone nią regulacje stanowiły „poprawkę” stanu prawnego, jaki stworzył ustawodawca wprowadzając uprzednie zmiany ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. Nadto w uzasadnieniu do tej ustawy ponowiono argument o konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, co budzi wątpliwości bowiem takie osoby przeszły już procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa, a obecnie ten sam okres jego służby stał się podstawą do ponownego obniżenia i to do poziomu minimalnego emerytury i renty inwalidzkiej. Decyzje o ponownym ustaleniu wysokości emerytury i renty inwalidzkiej Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. wydał na podstawie art. 13b, 15c ust. 1 i art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej.

Tymczasem, Sąd Okręgowy podkreślił, że materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie ujawnił dowodów przestępczej działalności odwołującego. Organ rentowy nie dokonał również oceny jego indywidualnych czynów „poprzez ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, które służyłyby reżimowi komunistycznemu”. Taką to odpowiedzialność ustawa zmieniająca ustanawia wobec „każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez samo definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b). Dlatego według tego Sądu nasuwają się wątpliwości prawne: „Czy kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin wprowadzone ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., potwierdzonej stosowną informacją Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wydaną w trybie art. 13a ust. 1 ustawy, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu?”.

W ocenie Sądu Okręgowego kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie może spełniać tylko formalna przynależność do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. Zrealizowanie tej przesłanki powinno być oceniane także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, służących reżimowi komunistycznemu, co wynika z podstawowych, fundamentalnych zasad przyjętych dla świadczeń emerytalno-rentowych.

Wobec powyższego sąd pierwszej instancji uznał, że kontroli zaskarżonych decyzji należy dokonać pod kątem zgodności z prawem, w odniesieniu do stanu rzeczy (faktycznego i prawnego) istniejącego w chwili wydania przez organ rentowy decyzji. Postępowanie sądowe ma bowiem charakter odwoławczy, sprawdzający i weryfikujący.

Dalej sąd meriti wskazał, że zgodnie z art. 2 ustawy zaopatrzeniowej, na organ emerytalno-rentowy nałożono obowiązek wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c lub art. 22a ustawy, w stosunku do osób, co do których z informacji Instytutu Pamięci Narodowej

wynika, że pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa i które w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej miały przyznane świadczenia na podstawie ustawy zaopatrzeniowej. W takim stanie prawnym zakład emerytalno-rentowy MSWiA nie ma możliwości kontroli ani oceny informacji o przebiegu służby, ponieważ weryfikacja informacji o przebiegu służby została wyłączona z woli ustawodawcy, przeto organ ten jest związany uzyskaną informacją. Tymczasem Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11 (OSNP 2012/23-24/298), uznał że sąd powszechny (sąd ubezpieczeń społecznych), rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią takiej informacji zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Z powyższego wynika, że Sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji o przebiegu służby.

Zatem Sąd Okręgowy przyjął, że ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie tak prawa do emerytury policyjnej czy renty inwalidzkiej, jak i wysokości tych świadczeń oraz odpowiedniej kwalifikacji prawnej ustalonych faktów. W przeciwieństwie do organu rentowego sąd nie jest związany taką informacją, gdyż zgodnie z treścią art. 473 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 istotny może być dowodzony wszelkimi środkami, które Sąd uzna za pożądane, o czym stanowi art. 473 § 1 k.p.c. Określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej jedyne kryterium zatrudnienia w służbach, bez wskazania na indywidualne czyny funkcjonariusza nie pozbawia sądu realnych narzędzi kontroli decyzji organu rentowego ani „swoistej fikcji sądowej kontroli takiej decyzji”, ponieważ „system emerytalny i kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne w każdym przypadku muszą podlegać indywidualnej weryfikacji”. Sama służba w określonym organie bezpieczeństwa państwa nie może być uznana za niemal jedyne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych lub rentowych uprawnień, jeżeli w konkretnej sprawie nie ujawniono dowodów działalności odwołującego się skierowanej przeciwko podstawowym wolnościom i prawom człowieka, którą ustawa zmieniająca przyjmuje w stosunku do każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b ustawy zaopatrzeniowej).

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że nie można generalizować i przyjmować, iż każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż klóci się to z „ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec odpowiedzialności zbiorowej. Literalne brzmienie ustawy z 2016 roku nie zakłada żadnego rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub podejmowali działalność przeciwko demokratycznej opozycji oraz tymi, którzy jedynie należeli np. do personelu technicznego”, choćby sporna interpretacja wynikała „wprost z wykładni językowej normy zawartej w art. 13b ust. 1 ustawy, traktującej jednakowo wszystkich zatrudnionych w cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych w ustawie. Nie można zapominać, że niektórzy z nich realizowali czynności o charakterze logistycznym (zaopatrzenie) czy organizacyjnym (np. prace sekretarskie), ale z uwagi na dostęp do informacji prawnie chronionych oraz charakter samej PRL, zajmowali etaty funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa”. Nie można dokonać interpretacji z pominięciem zasady, że zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne (w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń), lecz niewątpliwie powinno to następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji. W wyroku z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99 (OTK ZU 1999/7/165) Trybunał Konstytucyjny między innymi „wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 1995 r., K 13/94, OTK 1995/I/6). Równocześnie w wyroku z dnia 11 maja 1997 r., K 2/07, Trybunał Konstytucyjny (OTK ZU 2007/A-5/48) wskazywał, że „środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka

oraz procesowi demokratyzacji. Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy". W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są co do zasady prawami nabytymi słusznie (orzeczenie z dnia 11 lutego 1982 r., K 14/91, OTK 1992/I/7, s. 93-148) i tylko „w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości” (orzeczenie z dnia 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK 1990/5, s. 42-58), ponieważ „konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych” (wyrok z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001/2/29), a „w przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, które dąży (...) do realizacji interesu ogólnospołecznego” (wyrok z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK ZU 2007/A-9/102).

Sąd Okręgowy wskazał, że obniżenie wskaźników z 0,7 i 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby do 0% podstawy wymiaru jest równoznaczne z wyłączeniem tej służby ze stażu ogólnego, co oznacza, że osoby będące funkcjonariuszami przed rokiem 1990 traktowane są tak, jakby nie świadczyły w tym okresie jakiegokolwiek pracy.

Dalej sąd pierwszej instancji wskazał, że z definicji państwa totalitarnego wynika, iż 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. Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że przepisów ustawy zmieniającej nie można czytać w oderwaniu od całego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem art. 13b ust. 1 tej ustawy nie jest „zupełnie nowy, bo kwestię tę rozstrzygała już poprzednia ustawa, tzw. pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 roku (jej art. 15b ust. 1). Stwierdziła ona, że sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa powoduje obniżenie świadczenia emerytalnego. Nie dodawała żadnych warunków, ocen czy opisów”. Wtedy Sąd Najwyższy potwierdzał w wyrokach z dnia 24 czerwca 2015 r., II UK 246/15 oraz z dnia 25 maja 2016 r., II BU 7/15, że nie trzeba analizować rodzaju wykonywanej przez funkcjonariusza służby po to, by ustalić, czy jego świadczenie podlega zmniejszeniu. Zaś w postępowaniu w sprawie III UZP 11/19 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r., Legalis 2281466) Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, iż ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. wprowadziła nowe kryterium - „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a to, „co taka „służba” oznacza, tłumaczy ustawa lustracyjna: chodzi o zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. To dodatkowe kryterium jest kluczem. Można argumentować, że nie wystarczy być na liście instytucji i jednostek, które ustawodawca uznał za totalitarne”. Obywatel ma prawo oczekiwać, że oceniając sprawę jego emerytury państwo sprawdzi, czy jego służba miała czy nie spełniała cech określonych w definicji ustawy lustracyjnej, a „tylko tak może być zrealizowany cel ustawy, by ci, których służba nie była działaniem na rzecz totalitarnego państwa, nie tracili w sposób nieuzasadniony świadczeń”.

Nadto Sąd Okręgowy wskazał, że w uchwale składu 7 sędziów z dnia 26 kwietnia 2017 r., III UZP 1/17 (OSNP 2017/9/114), Sąd Najwyższy w zakresie rent rodzinnych jednoznacznie wskazał na „niedopuszczalności odmowy prawa do renty rodzinnej przez weryfikację prawa do emerytury lub renty osoby zmarłej, ustalonej na skutek błędu organu rentowego, argumentując, iż taki sposób naprawienia własnego błędu przez organ rentowy naruszałby konstytucyjne zasady proporcjonalności oraz sprawiedliwości społecznej. Poprawianie przez ustawodawcę własnych rozwiązań tylko z uzasadnieniem, że poprzednie były nie dość dotkliwe jest takim właśnie niedopuszczalnym naruszeniem praw słusznie nabytych. System emerytalny nie może być postrzegany jako element karaniania obywateli, gdyż uprawnienia emerytalno-rentowe nie są szczególnymi korzyściami, nawet w odniesieniu do służb mundurowych. Emerytura i renta to świadczenia za pełnienie służby, a nie za sposób jej pełnienia. Z tych powodów ponowne obniżenie świadczenia emerytalnego (rentowego) byłym funkcjonariuszom służb mundurowych winno być oceniane negatywnie. Wprowadzenie drastycznych rozwiązań w zakresie praw emerytalnych i rentowych godzi w zasadę ochrony praw nabytych, która zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących

jednostce". Sporna reforma systemu emerytalnego dokonana kolejny raz z uzasadnieniem likwidacji „nienależnych”, czy „nadmiernych” przywilejów nie może stanowić „ponownej penalizacji”. Przyjęty w ustawie 0% wskaźnik wysokości podstawy emerytury tworzy fikcję niepozostawania w zatrudnieniu, przeto kolejna „likwidacja” przywileju funkcjonariusza może przerodzić się w swoistą represję i dyskryminację. Ustanowienie odpowiedzialności tylko z przyczyn przynależności do określonych instytucji i formacji pozostaje w opozycji z zasadami rządów prawa, także do prawa do sądu bezstronnego i niezawisłego. Z tych też powodów kryterium zatrudnienia w służbach (szczegółowo wymienionych w ustawie) bez dokonywania ocen indywidualnych czynów funkcjonariusza pozbawia sąd realnych narzędzi kontroli spornych decyzji i „fikcji” kontroli sądowej.

Zatem sąd pierwszej instancji podkreślił, że poza sporem w niniejszej sprawie było, że w okresie od 29 września 1982 r. do 14 grudnia 1984 r. ubezpieczony pełnił służbę w (...) (...) (...), a ustawodawca przyjął fikcję prawną sugerującą, że takiej służby w ogóle nie było, bowiem przyjęcie wskaźnika 0,0% należy ocenić nie tyle, jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji karnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem ubezpieczonego, które taką sankcją by uzasadniało. Takie ukształtowanie wskaźnika świadczy o represyjnym charakterze ustawy, podobnie jak i zastosowanie sankcji nie za to, co robił skarżący, a tylko za to, w jakich organach państwa pracował oraz, co szczególnie istotne, bazując wyłącznie na przypuszczeniach i niedopuszczalnym uogólnieniu, że osoba taka jak ubezpieczony korzystała z profitów, jakie dawała służba na rzecz totalitarnego państwa. Powstała więc sytuacja, w której na mocy ustawy ubezpieczony poniósł odpowiedzialność w postaci obniżenia świadczeń emerytalnych i rentowych bez możliwości wcześniejszej obrony.

Natomiast zdaniem Sądu Okręgowego konieczność wyważania interesów jednostki i interesu publicznego zobowiązuje ustawodawcę do wskazania przesłanek wzruszania decyzji, które uniemożliwią arbitralnie, niczym nieograniczone działania władzy publicznej. O ile na gruncie pierwszej ustawy dezubekizacyjnej z 2009 roku takie przesłanki wzruszenia decyzji to w przypadku ustawy z 2016 roku brak jest takiego uzasadnienia. Według tego Sądu niewątpliwie doszło do naruszenia zasady proporcjonalności w zakresie zapewnienia zabezpieczenia społecznego ubezpieczonemu po osiągnięciu wieku emerytalnego, za czym przemawia także fakt, iż ustawa ta została uchwalona po niemal 27 latach od transformacji ustrojowej. Jednocześnie sąd meriti podkreślił, że po dniu 31 lipca 1990 r. ubezpieczony został pozytywnie zweryfikowany i pełnił służbę w (...) do roku 2002.

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

Przy czym Sąd Okręgowy podniósł, że z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, iż służba ubezpieczonego w latach 1982-1984 była służbą w jednostkach organizacyjnych określonych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w konsekwencji czego odwołujący został uznany przez organ rentowy, opierający się na informacji uzyskanej z IPN, za osobę pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa, co skutkowało obniżeniem mu należnej emerytury i renty inwalidzkiej. Analizując niniejszą sprawę Sąd jednak 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. Sąd Okręgowy ponownie przytoczył ustalenia dotyczące służby ubezpieczonego a przedstawione w przyjętym stanie faktycznym sprawy i podkreślił, że brak dowodów aby w spornym okresie ubezpieczony zajmował się działaniami wywiadowczymi czy kontrwywiadowczymi. Organ rentowy nie przedstawił żadnych dowodów na tę okoliczność zaś ubezpieczony zaprzecza aby taką działalność prowadził. Jego przełożony H. B. (1) również nie ma żadnej wiedzy aby skarżący taką działalność wywiadowczą prowadził. Ubezpieczony zajmował się ochroną granicy, wszystkie czynności służbowe były ukierunkowane na ochronę granicy. Ponownie Sąd Okręgowy także wskazał, że w spornym okresie ubezpieczony nie dopuszczał się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych; nie dopuszczał się łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcenia prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Skarżącemu nigdy nie zarzucono prowadzenia działań sprzecznych z prawem, przekroczenia uprawnień. W 1991 roku ubezpieczony został zweryfikowany i otrzymał akt ślubowania rozpoczynając służbę w (...). Sąd ponownie podkreślił, że brak jakichkolwiek dowodów aby ubezpieczony w spornym okresie podejmował działania związane ze zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków wyznaniowych czy kościołów; aby brał udział w zorganizowanych lub indywidualnych aktach wymierzonych w opozycję lub ugrupowania; by wpłynęła jakakolwiek skarga na ubezpieczonego dotycząca naruszenia przez niego nietykalności osobistej, poszanowania prawa do zdrowia, wolności czy wolności zgromadzeń. Ubezpieczony nie zajmował się ściganiem opozycji demokratycznej, nie brał też udziału w ściganiu Kościoła, związków wyznaniowych, stowarzyszeń, a do jego obowiązków należało kontrolowanie osób przekraczających granicę. W 1990 roku ubezpieczony stał się funkcjonariuszem (...) w Rzeczypospolitej Polskiej i pełnił służbę aż do przejścia na emeryturę. Sąd meriti dał wiarę zeznaniom ubezpieczonego uznając, że były spójne i logiczne, i znajdowały potwierdzenie w pozostałym materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie, w tym dokumentach pochodzących z okresu zatrudnienia skarżącego oraz zeznaniach świadków: H. B. (1) i Z. G., którym to zeznaniom Sąd również dał wiarę. Były one bowiem spójne z zeznaniami ubezpieczonego, a organ rentowy nie przedstawił żadnych dowodów na podważenie wiarygodności zeznań tych osób. Sąd Okręgowy miał na uwadze, że świadek H. B. (1) był przełożonym ubezpieczonego, a zatem posiada wiedzę co do obowiązków służbowych jakie w spornym okresie należały do skarżącego. Świadek i ubezpieczony przyjaźnili się. Z kolei, świadek Z. G. jest osobą obcą dla ubezpieczonego (podobnie jak świadek H. B. (1)) i podlegał pod tą samą jednostkę organizacyjną co ubezpieczony, tj. (...) (...) (...). Służbowo kontaktował się z ubezpieczonym. Jako funkcjonariusz (...), podlegający pod tę samą jednostkę organizacyjną świadek posiadał wiedzę na temat zakresu czynności jakie faktycznie wykonywał ubezpieczony w spornym okresie. Z jego zeznań wynika, że do typowych obowiązków zastępcy dowódcy należało: nadzór nad żołnierzami, szkolenie ich, a nie praca operacyjna, wywiadowcza czy kontrwywiadowcza. Ponownie sąd pierwszej instancji podkreślił, że dowody zgromadzone w sprawie nie potwierdzają, aby w spornym okresie ubezpieczony 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. Mimo zatem braku jakichkolwiek dowodów co do nagannej czy też niemoralnej przeszłości ubezpieczonego, ustawodawca, a następnie organ rentowy posłużył się konstrukcją zakładającą swoisty automatyzm bez jakiegokolwiek odwołania się do indywidualnych cech konkretnego ubezpieczonego.

Jak już wyżej wskazano, Sąd Okręgowy powtórzył, że pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa w spornym okresie, nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji z IPN (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Takie stanowisko zajął w uchwale 7 sędziów z dnia 16 września 2020 r. Sąd Najwyższy (III UZP 1/20), a stanowisko to, jak i argumentację zawartą w uzasadnieniu tej uchwały sąd meriti w całości podzielił. Tymczasem z okoliczności sprawy nie wynika, że odwołujący dopuszczał się tego typu czynów.

Ponadto Sąd Okręgowy uznał, że system emerytalny jak i kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne, nie mogą być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez państwo. Tym samym, służba w określonym organie bezpieczeństwa państwa nie może być uznana za jedyne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych i rentowych uprawnień. System emerytalny w państwie prawa nie może być elementem karania obywateli za przeszłość



neutralną prawnie, gdyż uprawnienia emerytalno-rentowe nie są szczególnymi korzyściami nawet w odniesieniu do służb mundurowych. Jest to uprawnienie z tytułu pełnienia tej służby w organach państwa. Rolą organu, który obniża emeryturę jest wykazanie, że ktoś faktycznie służył na rzecz ustroju totalitarnego. Jeżeli organ temu nie sprosta, to nie można utrzymać decyzji. To nie emeryci/renciści mają obowiązek wykazać, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w organach PRL jest wystarczający do uzyskania celu ustawy dezubekizacyjnej. To Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA ma dowieść, że służba była w taki sposób pełniona, że uzasadniało to obniżenie świadczenia. A w niniejszym postępowaniu organ nie sprostał temu obowiązkowi. Nie można karać obniżeniem emerytur wszystkich tylko dlatego, że pracowali w jednej instytucji. Zdaniem Sądu, w każdej sprawie należy osobno zbadać, czy dany funkcjonariusz pracując w danej instytucji łamał prawa człowieka.

Mając na względzie, że organ rentowy nie udowodnił w procesie, aby odwołujący uczestniczył w jakichkolwiek praktykach bezprawia, odrzucając zbiorową odpowiedzialność obywateli, Sąd na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. zmienił zaskarżone decyzje orzekając, iż emerytura i renta ubezpieczonego J. S. nie podlegają ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c i 22a ustawy, począwszy od 1 czerwca 2020 r.

Z powyższym wyrokiem Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim w całości nie zgodził się Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, który w wywiedzionej apelacji zarzucił mu:

1. naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy tj.:

a) art. 327<sup>(1)</sup> § 1 k.p.c. poprzez brak wyjaśnienia w uzasadnieniu wyroku podstawy faktycznej i wskazania podstawy prawnej na podstawie, której sąd pierwszej instancji ustalił wysokość policyjnej emerytury i renty inwalidzkiej odwołującemu z pominięciem art. 13b w związku z art. 15c ust. 1-3 i art. 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 723 ze zm.; powoływana dalej jako: ustawa zaopatrzeniowa);

b) art. 233 § 1 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na dowolnej, a nie swobodnej ocenie charakteru służby odwołującego i uznaniu, że nie polegała ona na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych podczas, gdy ze zgromadzonego materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że w spornym okresie odwołujący pełnił służbę w jednostkach / formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co nakazywało wysnucie wniosków przeciwnych;

c) art. 233 § 1 w związku z art. 252 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia - polegające na zakwestionowaniu przez sąd pierwszej instancji informacji o przebiegu służby sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, pomimo braku udowodnienia przez odwołującego okoliczności przeciwnych;

d) art. 390 k.p.c. poprzez nieuzasadnione przyjęcie, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie i nieuprawnione przyjęcie, że brak wykazania dopuszczenia się przez odwołującego naruszenia podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela uprawniało do odmowy zastosowania art. 15c ust. 1-3 i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej;

2. naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

a) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieprawidłową jego interpretację i nieuzasadnione przyjęcie, że zasadnicze znaczenie dla ustalenia służby na rzecz państwa totalitarnego mają czynności wykonywane w czasie jej pełnienia przez odwołującego, a nie czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa wykonywane przez odpowiedniki terenowe jednostek organizacyjnych MSW enumeratywnie wymienione w tym przepisie;

b) art. 13a ust. 5, art. 13b, art. 15c ust. 1-5 i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej oraz § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Celno-Skarbowej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2018 r., poz. 2373 ze zm.) poprzez ich niezastosowanie, co skutkowało brakiem uznania, że odwołujący wykonywał służbę na rzecz państwa totalitarnego;

c) art. 15c i art. 22a w związku z art. 13a ust. 5 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieuzasadnione przyjęcie, że odwołujący nie powinien podlegać rygorom przewidzianym w tych przepisach, pomimo iż spełnia przesłanki w nich określone;

d) art. 15c ust. 5 i art. 22a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieuzasadnione pominięcie zasad zawartych w tych dyspozycjach stanowiących, że przepisów art. 15c ust. 1-3 i art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tym przepisach udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynności wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego - pomimo, że odwołujący nie wykazał spełnienia tych okoliczności;

e) art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 2270; powoływana dalej jako: ustawa zmieniająca), co skutkowało brakiem akceptacji przez sąd pierwszej instancji dokonania przez organ rentowy wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczenia;

f) art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez jego niezastosowanie i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawy zaopatrzeniowej;

g) art. 193 Konstytucji RP poprzez niezwrócenie się przez sąd pierwszej instancji do Trybunału Konstytucyjnego z zapytaniem o zgodność art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP, a w konsekwencji samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP, w oparciu o które wydane zostały zaskarżone decyzje, co w konsekwencji spowodowało wydanie orzeczenia nieuwzględniającego regulacji wynikającej z art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej;

h) art. 188 Konstytucji RP poprzez samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP, w oparciu o które wydane zostały zaskarżone decyzje, pomijając wynikającą z tego przepisu wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zgodności ustaw z Konstytucją RP.

Z uwagi na powyższe apelujący wniósł o:

- zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania od obu zaskarżonych decyzji,

- zasądzenie kosztów postępowania,

ewentualnie:

- o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi decyzję w zakresie zasądzenia kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżący podkreślił, że - wbrew stanowisku sądu pierwszej instancji - zaskarżone w sprawie decyzje zostały wydane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz szczegółowo omówił podniesione zarzuty.

W odpowiedzi na apelację J. S. działając przez pełnomocnika wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania przed sądem drugiej instancji, w tym kosztów zastępstwa prawnego, według norm przepisanych w całości dzieląc stanowisko sądu pierwszej instancji wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

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

Apelacja organu rentowego okazała się uzasadniona.

Do głównych przesłanek uznania zasadności apelacji sąd odwoławczy zaliczył:

- uznanie, że do czasu zakwestionowania konstytucyjności przepisów stanowiący podstawę prawną decyzji przez Trybunał Konstytucyjny są one zgodne z Konstytucją;
- związanie sądu powszechnego obowiązującymi przepisami prawa;
- uznanie, że co najmniej w okresie od 29 września 1982 r. do 14 grudnia 1984 r. J. S. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa (tj. służbę objętą art. 13b ust. 1 pkt. 5 lit. b) tiret ósme ustawy zaopatrzeniowej).

W odpowiedzi na apelację w pierwszej kolejności należy wskazać, że chybiony okazał się zarzut naruszenia art. 193 Konstytucji RP przez niezwrócenie się przez Sąd Okręgowy do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem o zgodność przepisów ustawy zaopatrzeniowej, które legły u podstaw zaskarżonych decyzji z Konstytucją RP. W tej kwestii sąd odwoławczy ma na uwadze, że przed Trybunałem Konstytucyjnym zawisła sprawa P 4/18, w której ma być rozstrzygnięta kwestia zgodności z Konstytucją art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 pkt 1c w zw. z art. 13b ustawy o zmianie ustawy o Biurze Ochrony Rządu oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, jednakże, mimo iż od złożenia zapytania prawnego minęło już ponad cztery lata, Trybunał Konstytucyjny do tej pory nie wydał jeszcze wyroku, co doprowadziło do uniemożliwienia rozstrzygnięcia odwołań od decyzji organu rentowego wydanych w oparciu o przywołane podstawy prawne. Podkreślenia przy tym wymaga, że ubezpieczony, który w odwołaniu od zaskarżonych decyzji podniósł szereg zarzutów naruszenia Konstytucji RP, mając świadomość, że tożsame zarzuty zostały poddane pod osąd Trybunału, winien mieć na uwadze, że bezpośrednio stosowania Konstytucji przez sądy powszechne nie oznacza przyznania im kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Sądu Najwyższego (wyroki z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08, LEX nr 550930 i z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNC 2016/12/148) dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i powinien stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Zgodnie z powyższym, skoro orzekanie co do zgodności aktu / przepisu prawnego z ustawą zasadniczą nie leży w kompetencji sądów powszechnych, a związanie sędziego ustawą trwa dopóki prawo to obowiązuje, zatem Sąd Apelacyjny, dzieląc pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażony w wyroku z dnia 1 września 2010 r., I OSK 368/10 (LEX nr 745224), zgodnie z którym, jeśli sąd dochodzi do przekonania, że mające zastosowanie w sprawie przepisy prawa nie naruszają Konstytucji RP, to przepisy te stosuje i nie musi w takim przypadku w uzasadnieniu swego orzeczenia tłumaczyć nawet przyczyn, dla których uznał dany przepis za zgodny z Konstytucją, gdyż badanie zgodności przepisów z ustawą zasadniczą nie należy do sądów i jest dokonywane jedynie na użytek konkretnej sprawy, doszedł do wniosku, że dopóki art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 pkt 1c w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej funkcjonują w obrocie prawnym, przepisy te, jako powszechnie obowiązujące, winny być stosowane.

Jednocześnie należy pamiętać, że w przypadku wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny stronom będzie przysługiwało prawo do złożenia skargi o wznowienie postępowania przy spełnieniu pozostałych przesłanek korzystania z tego środka zaskarżenia.

Następnie należy mieć na uwadze, że aby ocenić prawidłowość ustaleń faktycznych czy dokonanej przez Sąd wykładni prawa, konieczne jest uprzednie zweryfikowanie prawidłowości zastosowania przepisów proceduralnych w toku rozpoznawania sprawy. Należy więc w pierwszej kolejności rozważyć podniesione w apelacji zarzuty naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. także w zw. z art. 252 k.p.c.

Zarzuty te okazały się uzasadnione wobec ustalenia przez sąd pierwszej instancji, iż ubezpieczony w okresie od 29 września 1982 r. do 14 grudnia 1984 r., w trakcie pełnienia służby nie prowadził pracy operacyjnej ani pracy dochodzeniowo-śledczej; nie dopuszczał się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych; nie dopuszczał się łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcenia prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli; nigdy nie zarzucono mu prowadzenia działań sprzecznych z prawem, przekroczenia uprawnień, a więc zastosowanie w przypadku ubezpieczonego art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie znajduje uzasadnienia. Natomiast najistotniejszym ustaleniem, jakie w niniejszej sprawie poczynić musiał sąd pierwszej instancji, było zweryfikowanie czy w przypadku ubezpieczonego wystąpił przesłanka „służby na rzecz totalitarnego państwa” - w zakresie, w jakim jej znaczenie określa ustawa nowelizująca. Wprowadzony do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b, wymienia wprost – Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza, jako jedną z instytucji, w której służba była służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne o przebiegu służby J. S. oraz postępowania poprzedzającego wydanie zaskarżonych decyzji podziela i przyjmuje za własne (art. 387 § 2<sup>1</sup> pkt. 1 k.p.c.).

Przy czym ustalenia te należy uzupełnić o wskazanie, że J. S. będąc podchorążym w Wyższej Szkole (...) we W., w ramach programu szkolenia w czasie dwuletniego pobytu w (...) (...) w K. był przydzielony do grupy o rozszerzonym programie szkolenia zwiadowczego i kontroli ruchu granicznego. Pracę dyplomową wieńczącą czteroletni okres nauki ubezpieczony napisał na temat kontroli ruchu granicznego w przejściach kolejowych, którą następnie obronił na ocenę bardzo dobrą. Ponadto w czasie egzaminów końcowych, składanych przed komisją z Dowództwa (...), ze szkolenia zwiadowczego oraz kontroli ruchu granicznego otrzymał oceny dobre i bardzo dobre (bezsporne, nadto dowód: pismo ubezpieczonego z dnia 4 września 1984 r. k. 73 akt osobowych).

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że zarówno w opinii za okres od 29 września 1982 r. do 31 grudnia 1983 r., jak i od 1 stycznia 1984 r. do 31 grudnia 1988 r. J. S. otrzymał oceny dobre, wynikające z wykonywania obowiązków służbowych na powierzonym stanowisku pracy, mimo że w pierwszym okresie były zastrzeżenia do zaangażowania ubezpieczonego wynikające z problemów rodzinnych (dowód: opinia z dnia 30 grudnia 1983 r. k. 30-37 akt osobowych, opinia z dnia 4 sierpnia 1988 r. k. 38-45 akt osobowych, pismo zastępcy dowódcy strażnicy z dnia 10 września 1983 r. k. 70 akt osobowych). W opiniach akcentowano, że J. S. jest aktywnym członkiem (...), przejawia światopogląd materialistyczny i przejawia dobrą aktywność społeczno-polityczną (dowód: opinie powołane powyżej). Nadto w opinii okresowej za okres od 15 września 1978 r. do 29 sierpnia 1982 r. (za okres nauki w (...)) podkreślono, że J. S. w pełni akceptuje i wciela w życie ideologię socjalistyczną traktuje ją wytyczną codziennego działania; realizuje w codziennym działaniu program wytyczony przez (...); cechuje go poczucie klasowej i ideowej więzi z krajami socjalistycznymi (dowód: opinia z dnia 1 lipca 1982 r. k. 22-29 akt osobowych).

Powyższych ustaleń w całości dokonano w oparciu o dokumenty zawarte w aktach osobowych J. S. z okresu pełnienia służby przekazanych przez IPN, które sąd odwoławczy uznał za wiarygodne, bowiem zostały one sporządzone w datach w nich wskazanych, przez uprawnione osoby, w części opiniodawczej zostały potwierdzane podpisem przez ubezpieczonego.

Dla dokonania oceny rzeczywistego zakresu obowiązków ubezpieczonego, konieczne jest odwołanie się do powszechnie dostępnej w internecie publikacji IPN na temat tej służby (J. W., (...)) jako organ bezpieczeństwa państwa

w rozumieniu ustawy lustracyjnej, (...), s. 97-116, (...)). W. (...) (...) 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. W. (...) (...) powróciły do resortu spraw wewnętrznych na podstawie decyzji nr (...) Prezydium Rządu z dnia 31 lipca 1971 r. W związku z ponownym podporządkowaniem (...) minister spraw wewnętrznych zarządzeniem organizacyjnym (...) z dnia 18 grudnia 1971 r. rozwiązał z dniem 1 stycznia 1972 r. Zarząd (...) (...) G.. 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 Wydziału (...) (...) G.. Na stan (...) przeszły stany osobowe (...) (funkcjonariusze, żołnierze zawodowi, pracownicy cywilni). W zakresie pracy operacyjnej Zarząd (...) Dowództwa (...) został podporządkowany zarządzeniem MSW nr (...) z dnia 12 stycznia 1961 r. (...) (Kontrwywiad) MSW. Na mocy tego zarządzenia dyrektor (...) MSW wydawał wytyczne pracy operacyjnej, zaś organy kontroli ruchu granicznego zostały podporządkowane Zarządowi (...) (...) (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 Zarządu (...) 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 Zwiad WOP miał realizować w szerokiej współpracy z ludnością cywilną oraz z wykorzystaniem sieci tajnych współpracowników);

2) wykrywanie na podstawie wytycznych (...) MSW 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 (...) (naczelników wydziałów (...)).

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

Do zadań (...) (...) (...) 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 § 1 tego zarządzenia Z. (...) przejął od SB niektóre jej zadania realizowane „na pograniczu”. W tym celu SB 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 WP i AR,

- 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 (...) MSW (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 (...), W. (...) (...), a tym samym Z. (...), zakończyły działalność. Za zwiadowcze należy zatem uznać te struktury (...), które realizowały opisane powyżej zadania. W wytycznych szefa Zarządu Z. (...) dotyczących zakresu działania operacyjnego (...) Brygad, (...) i strażnic lądowych (...) (obowiązujących od dnia 10 października 1978 r. do 15 grudnia 1984 r. zgodnie z zarządzeniem Dowódcy (...) (...) (...) nr (...) z dnia 10 października 1978 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego Wytycznych Szefa Zarządu Z. (...) dotyczących zakresu działania operacyjnego (...) Brygad, (...) i strażnic lądowych (...) oraz zarządzeniem z Dowódcy (...) (...) (...) nr (...) z dnia 15 grudnia 1984 r. w sprawie zakresu działania operacyjnego organów zwiadu brygad (...), (...) i lądowych strażnic kadrowych oraz uprawnień przełożonych operacyjnych) określono szczegółowo zadania strażnic lądowych w ramach zwiadu (punkt III). Zarówno zeznanie świadka H. B. (2), jak i samego ubezpieczonego wskazują, że J. S. należąc do kadry dowódczej strażnicy wykonywał prace zlecone przez dowódcę strażnicy i zastępował go. A w myśl przywołanych wyżej wytycznych obowiązujących w tym czasie:

Do zasadniczych zadań strażnicy lądowej w zakresie pracy operacyjnej należy:

- a) operacyjne zabezpieczenie odcinka powierzonego do ochrony i skuteczne przeciwdziałanie nielegalnym przekroczeniom granicy drogą operacyjną;
- b) operacyjne rozpoznanie strefy działania w zakresie niezbędnym do kontrwywiadowczej ochrony kraju;
- c) prowadzenie działań operacyjno-poszukiwawczych za sprawcami przestępstw gospodarczych i innych, ściganych przez właściwe organu;
- d) prowadzenie działań operacyjnych na rzecz dalszego umacniania bezpieczeństwa i porządku publicznego (rozdział III (...)pkt 2).

Przy czym obowiązek zakładania i prowadzenia spraw operacyjnych i materiałów wstępnych spoczywa na dowódcy strażnicy, jego zastępcy i pomocniku (pomocnikach) (pkt. 5 część A rozdziału III).

A nadto w odpowiedniej formie i w odpowiednim zakresie włącza się do tego rozpoznania pozostali żołnierze strażnicy i ludność pogranicza pozytywnie ustosunkowaną do (...) (pkt. 9 część A rozdziału III).

Powyższe wskazuje, że praca operacyjna w strażnicy była organizowana przez jej kierownictwo a więc także zastępcę dowódcy strażnicy, a więc ubezpieczonego, który miał też do tego odpowiednie przygotowanie.

Oczywistym przy tym jest, że ani ubezpieczony ani świadkowie nie przywołali żadnych okoliczności, które miałyby wskazywać na konkretne czynności i działania ubezpieczonego w służbie państwa totalitarnego, poza ogólnym stwierdzeniem, że J. S. był zastępcą dowódcy strażnicy. Przy czym świadek Z. G. wskazał, że komendant zajmował się sprawami operacyjnymi, a zastępca innymi sprawami. Natomiast świadek H. B. (2) i sam ubezpieczony o pracy operacyjnej w ogóle się nie wypowiedzieli. Ubezpieczony akcentował, że do jego obowiązków jako zastępca należało

szkolenie żołnierzy ochrony granic, a nie zajmował się działaniami wywiadowczymi, kontrwywiadowczymi, czy zwalczaniem Kościoła. Jednak H. B. (2) zeznając, że ubezpieczony był jego zastępcą wskazał, że do jego obowiązków należało zastępowanie dowódcy strażnicy i pomoc w pełnieniu jego obowiązków, a wszystko było związane z ochroną granic. Z kolei sam ubezpieczony wskazał tylko, że zajmował się planowaniem służby pod nieobecność dowódcy i kontrowała służbę.

Lektura obu zarządzeń wprowadzających wytyczne Szefa Z. jednoznacznie wykazuje, że Z. (...) nie był formacją o charakterze czysto policyjnym lub wojskowym, zajmującą się jedynie zwalczaniem przemytu lub kontrolą ruchu granicznego 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 (...), SB, (...) wiązała się z „łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego”. Z. (...) podporządkowano w zakresie pracy operacyjnej (...) MSW, a system kontroli ruchu granicznego 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.

Zestawienie zadań wykonywanych przez Z. (...), przez dowódcę (i jego zastępcę) strażnicy lądowej oraz pozytywnych opinii z okresu pracy J. S. jako zastępcy dowódcy strażnicy S., który służbę tę podjął po ukończeniu Wyższej Szkoły (...) we W. w ramach, której odbył dwuletni kurs szkolenia zwiadowczego i kontroli ruchu granicznego w K. uzasadnia uznanie okresu tej służby za okres działalności na rzecz totalitarnego państwa. Zatem prawidłowo okres ten został uwzględniony przy wydaniu zaskarżonych decyzji.

Uwzględniając powyższe Sąd Apelacyjny podkreśla, że treść przepisów, którego legły u podstaw wydania zaskarżonej w tej sprawie decyzji czyli art. 15c art. 22a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest jasna, zaś ich wykładnia leksykalna wskazuje wprost, że służbą na rzecz totalitarnego państwa była, zgodnie z definicją legalną sformułowaną w art. 13b ust. 1, każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji i formacji. Należy tu odwołać się do podstawowych reguł wykładni przepisów prawnych, które wskazują, że zasadą jest stosowanie w procesie interpretacji norm prawnych w pierwszej kolejności wykładni językowej (leksykalnej). Natomiast w ramach tej wykładni, pojęciom języka prawnego należy przypisywać przede wszystkim takie znaczenie, jakie nadano im w ramach sformułowanej w danym akcie prawnym definicji, tzw. „definicji legalnej”, a dopiero gdy akt prawny definicji takiej nie zawiera, zasadnym jest odwołanie się do znaczenia, jakie danemu interpretowanemu pojęciu przypisuje się w języku potocznym.

Tymczasem zdaniem Sądu Apelacyjnego przywołany przepis art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zawiera definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie. Brak zatem podstaw do odwoływania się w tym przypadku do słownikowego znaczenia przedmiotowej frazy, czy tym bardziej - sięgania po wykładnię systemową lub celowościową, których zastosowanie jest uprawnione co do zasady w sytuacjach, gdy wykładnia leksykalna pozostawia wątpliwości co do sposobu zastosowania normy prawej.

Tym samym sąd odwoławczy nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w powołanej i przyjętej przy rozstrzygnięciu niniejszej sprawy przez Sąd Okręgowy uchwałe Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021/3/28), 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. Zastosowana przez Sąd Najwyższy wykładnia przybrała bowiem charakter prawotwórczy. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie należy przypisywać pojęciu „służby na rzecz totalitarnego państwa”, którego zastosowanie przez ustawodawcę służyło ewidentnie wyłącznie podkreśleniu aksjologicznie negatywnej oceny wszelkiego rodzaju aktywności w ramach systemu władzy podległemu wówczas reżimowi komunistycznemu, a którego definicję legalną sformułowano w ramach przedmiotowego przepisu, rzekomej pojemności, pozwalającej na dokonywanie w procesie stosowania prawa jego interpretacji innej niż leksykalna, opartą właśnie o użytą definicję legalną.

Sąd Apelacyjny ma bowiem na uwadze, że taka wola ustawodawcy nie wynika w żadnej mierze z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej przedmiotowe przepisy (druk nr 1061 z kadencji sejmiku 2015-2019), zaakceptowanego aktem uchwalenia przedmiotowych, spornych, przepisów. Projektodawca przedstawił tam racje przemawiające za ustanowieniem zamkniętego katalogu jednostek organizacyjnych, w których służba ma być uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. W uzasadnieniu projektu wskazano m.in., że „w związku z ewidentną potrzebą doprecyzowania katalogu jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa oraz z uwagą Instytutu Pamięci Narodowej, ażeby nie wprowadzać w chwili obecnej zmian w ustawie lustracyjnej, gdyż mogłoby to wpłynąć w sposób istotny na prowadzone postępowania lustracyjne oraz na sam proces składania i badania oświadczeń lustracyjnych, zaproponowano wprowadzenie art. 13b w ustawie zaopatrzeniowej, który enumeratywnie określa jaka służba zostaje uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pojęcie „służby w organach bezpieczeństwa państwa” zostaje zastąpione pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa”, ażeby nie wprowadzać nowej definicji organów bezpieczeństwa państwa wyłącznie na potrzeby ustawy dezubekizacyjnej. Katalog wprowadzany w art. 13b oraz przedstawione w tym zakresie [...] uzasadnienie zostało opracowane przez Instytut Pamięci Narodowej” (por. uzasadnienie projektu ustawy). Wynika z tego, że przedmiotowy katalog instytucji i formacji został sformułowany w oparciu o badania historyczne Instytutu, które doprowadziły do wniosku, że istota działań tych właśnie jednostek służyła utrzymywaniu reżimu totalitarnego na terenie Państwa Polskiego.

Sąd Apelacyjny zwrócił nadto uwagę, że w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, 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.

Innymi słowy, brak było podstaw do stosowania interpretacji rozszerzającej wobec pojęcia, co do którego wola ustawodawcy nie było, by podlegało ono szerszej interpretacji, co znalazło wyraz w sformułowaniu w przedmiotowym przepisie jego legalnej definicji, polegającej na enumeratywnym wyliczeniu jednostek, co do których sam fakt odbywania w nich służby oznaczał jej pełnienie na rzecz totalitarnego państwa. Natomiast zastosowanie szerszej interpretacji, polegającej na wywiedzeniu z treści przepisu obowiązku badania indywidualnego przebiegu służby pod kątem przyczyniania się do stosowanych przez reżim represji, prowadzi w tych okolicznościach do uzurpowania sobie przez Sąd Okręgowy roli organu powołanego nie do stosowania prawa, lecz do jego tworzenia.

W ocenie Sądu Apelacyjnego zatem, nieuprawnione i sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni pozostaje 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, niezgodnej z wolą wyrażoną przez ustawodawcę.

Uzupełniając powyższe rozważania należy zwrócić uwagę, że prezentowany przez Sąd Apelacyjny powyżej pogląd nie jest już odosobniony, i poza stanowiskiem większości sędziów Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, znajduje także



odzwierciedlenie w orzeczeniach innych sądów (por. wyrok NSA z dnia 14 października 2020 r., I OSK 3208/19, Legalis nr 2529684; czy też zdanie odrębne SSA Jerzego A. Siekluckiego do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 15 grudnia 2020 r., III AUa 964/20, Legalis nr 2530663, a także stanowisko sędziego Sądu Najwyższego Zbigniewa Myszki przedstawione w uzasadnieniu postanowienia tego Sądu z dnia 19 lutego 2020 r., III UZP 11/19, LEX nr 2780483 i wyroki: Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 30 marca 2021 r., III AUa 637/20; Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 10 czerwca 2021 r., III AUa 49/21, LEX nr 3196906).

Sąd odwoławczy nadto zwrócił uwagę, że celem ustawy zmieniającej była likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa (...) uzyskanych przez nich z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Cel ten w swoim generalnym założeniu i co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy zwykłego w ustalone uprawnienia emerytalne i rentowe tych 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 K 6/09 uznał, iż art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... stanowiący, 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 1999 r., emerytura wynosi: 1) 0,7% podstawy wymiaru - za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990; 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz pkt 2-4; 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 świadczenia emerytalnego za okres służby w organach bezpieczeństwa publicznego, 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. Zdaniem Trybunału zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.

Odnosząc powyższą ocenę do treści art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, Sąd Apelacyjny uznał, iż nie stanowią one naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, w organach, zarówno tych które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, jak i tych, które stały na straży utrzymania takiego porządku prawnego i społecznego, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

Przy czym Sąd Apelacyjny uwzględnił, że możliwość pozostającej w zgodzie z ustawą zasadniczą ingerencji w sferę prawa zabezpieczenia społecznego potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11 (Legalis nr 288417), oceniając przepisy tzw. „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej”. Zgodnie z tą uchwałą 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 powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Sąd Najwyższy argumentował wówczas, że uprawnionym do świadczeń z systemu powszechnego ustala się podstawę wymiaru świadczeń nie od najwyższego dochodu osiąganego w jednym (ostatnim) miesiącu podlegania ubezpieczeniom społecznym, ale z wieloletniego okresu ubezpieczenia i od przeciętnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe według przepisów prawa polskiego z okresu kolejnych 10 kalendarzowych z ostatnich 20 lat kalendarzowych, albo z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia, poprzedzających bezpośrednio rok zgłoszenia wniosku o świadczenie (art. 15 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Odnosząc powyższą ocenę do obecnej regulacji prawnej Sąd Apelacyjny - odmiennie niż sąd pierwszej instancji - uznał, iż sporna legislacja (art. 15c i art. 22a) nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nadal (po wprowadzeniu zasad nowelizacją z 2009 roku i to tylko do zawężonej grupy osób) 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 niezyskiwania 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 i utrzymujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne, jest po prostu społecznie sprawiedliwe.

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

Jednoznacznie krytycznie należy ocenić powoływanie się Sądu Okręgowego na jakiegokolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby 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 utrzymania państwa 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, która zupełnie umknęła Sądowi Okręgowemu, 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 r., K 36/09, OTK-A 2012/1/3; 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010/2/15; 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992/1/7; 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK 1998/7/114; 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999/5/100).

Ponadto trzeba wskazać, że w decyzji z dnia 14 maja 2013 r., nr 15189/10, w sprawie A. C. przeciwko Polsce (LEX nr 1324219) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, 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 (...). Stanowisko to podziela także Sąd Apelacyjny orzekający w sprawie.

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

Sąd Apelacyjny wziął również pod uwagę, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. akt P 10/20, stwierdzono, że art. 22a ust. 2 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.

Zatem skoro Sąd Okręgowy podjął się rozpoznania niniejszej sprawy był zobowiązany do zastosowania norm prawnych, które legły u podstaw zaskarżonych decyzji.

Dlatego sąd odwoławczy uznał za konieczne ponowne podkreślenie, ponieważ kwestia ta zupełnie nie została zauważona przez Sąd Okręgowy, że uchwalenie przedmiotowej nowelizacji było wyrazem woli i realizowało poczucie sprawiedliwości milionów obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, która stała się demokratycznym państwem

prawnym na skutek wyzwolenia się z totalitarnego reżimu komunistycznego, realizującego w praktyce na terenie Państwa Polskiego interesy obcego mocarstwa i określonej, stosunkowo wąskiej grupy lojalnych wobec niego wysoko postawionych członków partii rządzącej. Możliwość funkcjonowania tego reżimu zapewniało natomiast przez wiele dziesięcioleci w zasadniczej mierze właśnie działanie aparatu bezpieczeństwa, złożonego z szeregu służb realizujących politykę represji wobec osób przejawiających dążenia wolnościowe i niepodległościowe. Dlatego zdaniem Sądu Apelacyjnego już samo zgłoszenie gotowości do służby w tym aparacie, musiało się wiązać ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego. Sam ten fakt, niezależnie od oceny indywidualnego zaangażowania w konkretną działalność represyjną, usprawiedliwiał w przekonaniu Sądu Apelacyjnego likwidację przywilejów byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Natomiast aktualnie byli funkcjonariusze wiedząc jaki jest obecnie stan archiwów, a dokładnie braki w materiałach archiwalnych wynikające z masowego niszczenia dokumentów organów bezpieczeństwa państwa przed ich przejściem przez Instytut Pamięci Narodowej, powołują się na brak obciążających ich dowodów. Przy czym, brakami takimi są również objęte akta osobowe ubezpieczonego, bowiem to tylko i wyłącznie z jego pisma z dnia 4 września 1984 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych – o zwolnienie ze służby z zawodowej służby wojskowej w (...) można dowiedzieć się odbytym przez niego dwuletnim kursie zwiadowczym w Ośrodku w K..

Nie można zdaniem sądu odwoławczego pomijać i tej okoliczności, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Służba i czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych. Z tych też powodów ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny. W sytuacji, gdy jak powyżej wskazano dokumenty organów bezpieczeństwa państwa w szczególności na początku lat 1989-1990 były niszczone na masową skalę oraz zważywszy na fakt, że nie wszystkie przestępcze działania znalazły odzwierciedlenie w dokumentach organów, ustalanie indywidualnych przewinień funkcjonariuszy na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum IPN jest niemożliwe i niecelowe (stanowisko IPN). Tym, co przede wszystkim przyciągało kandydatów do pracy w służbach mundurowych, były korzyści materialne i przywileje (jak na przykład pozyskanie mieszkania jak w przypadku ubezpieczonego).

Podkreślenia przy tym wymaga, w odpowiedzi na akcentowane przez sąd pierwszej instancji stanowisko, że zastosowanie przedmiotowych przepisów nie prowadzi do pozbawienia byłych funkcjonariuszy prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w ogóle, a jedynie do zmniejszenia ich do określonego pułapu, w niniejszym przypadku - średniego świadczenia emerytalnego i rentowego. Przedmiotowe przepisy doprowadziły zatem jedynie do limitowania wysokości tych świadczeń do poziomu świadczeń pobieranych przez większość osób wykonujących przed 1990 rokiem pracę w ramach powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego, tj. poza systemem dotyczącym służb mundurowych. Ustawa wprowadziła bowiem zasadę, że obniżona emerytura mundurowa oraz renta nie mogą być wyższe, niż średnia kwota emerytury / renty przysługującej z tytułu opłacania składek w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego (art. 15c ust. 3 i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej).

W cytowanym już wyżej uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej wskazano, że przyjęta maksymalna wysokość emerytury policyjnej na poziomie przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS, pozostawia emerytów policyjnych (mundurowych) objętych projektowanymi przepisami w stosunkowo korzystnej sytuacji, ponieważ jak wynika z przekazanych przez ZUS informacji, w ramach powszechnego systemu emerytalnego było wówczas (tj. na chwilę udzielenia informacji do potrzeb projektu) wypłacanych 2.010.800 emerytur w wysokości powyżej przeciętnej kwoty, co stanowiło 39,6% wszystkich emerytur wypłacanych przez ZUS, natomiast (...) emerytur w wysokości poniżej przeciętnej kwoty, co stanowiło pozostałe 60,4% wszystkich emerytur wypłacanych przez ZUS (dane z uzasadnienia projektu ustawy).

Analiza powyższych danych potwierdza, że trudno mówić o pokrzywdzeniu funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, jeżeli wysokość ich emerytur / rent nadal pozostaje wyższa od większości tych świadczeń wypłacanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nie bez znaczenia jest również, że wiele z tych osób od lat pobierało uprzywilejowane świadczenia, co uznano obecnie za niesłuszne, nie nakładając przy tym obowiązku

zwrotu bądź kompensaty tych wypłaconych już wcześniej świadczeń. Tak jest w sytuacji ubezpieczonego, który w ogóle nie został objęty pierwszą ustawą dezubekizacyjną.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie stanowi zatem usprawiedliwienia podnoszony przez wielu funkcjonariuszy argument, że oni osobiście nie podejmowali żadnych aktywnych działań wobec współobywateli, których musieliby dzisiaj się wstydzić. Podkreślenia wymaga, że zamiast uczestniczyć w totalitarnym reżimie ubezpieczony jak i inni funkcjonariusze mogli, jak wielu współobywateli, podjąć walkę o jego szybsze obalenie, co niewątpliwie przyspieszyłoby demokratyczne przemiany, których pozytywne skutki są obecnie odczuwalne dla ogółu obywateli, w tym – co należy zauważyć – również dla byłych funkcjonariuszy reżimu komunistycznego.

W konsekwencji powyższych rozważań ocenić należało, że zaskarżone decyzje są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, co do których Sąd Apelacyjny odmiennie niż Sąd Okręgowy nie odnalazł przesłanek do odmowy ich zastosowania. Jak już wyżej wskazano ratio legis rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2016 roku jest obniżenie świadczenia jako wynik świadomego i dobrowolnego udziału 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. 13b ustawy zaopatrzeniowej 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.

Sąd Okręgowy wielokrotnie podkreślił, że w spornym okresie ubezpieczony nie dopuszczał się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych; nie dopuszczał się łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcenia prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Skarżącemu nigdy nie zarzucono prowadzenia działań sprzecznych z prawem, przekroczenia uprawnień. A także, że ustawodawca, a następnie organ rentowy posłużył się konstrukcją zakładającą swoisty automatyzm bez jakiegokolwiek odwołania się do indywidualnych cech konkretnego ubezpieczonego. Natomiast sąd pierwszej instancji nie uwzględnił pominał, że ubezpieczony w spornym okresie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa i czerpał z tego nieuprawnione korzyści do czasu wydania zaskarżonych decyzji.

Trzeba także odnotować, że w ramach przedmiotowej nowelizacji wprowadzono również przepisy pozwalające na ograniczenie limitowania świadczeń wobec osób, które pozostając na służbie totalitarnego państwa, w praktyce działały na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej), jak również tych, które będąc zatrudnionymi w służbach przez krótki okres w PRL, następnie swą ofiarną służbą w wolnej Polsce niejako odkupiły winę polegającą na wcześniejszym uczestniczeniu w reżimie totalitarnym (art. 8a ustawy). Ubezpieczony nie przedstawił jednak żadnych dowodów na to, że takie działania podejmował.

Wobec powyższego, zdaniem Sądu Apelacyjnego, zarzuty apelacyjne dotyczące naruszenia prawa procesowego w omówionym zakresie oraz prawa materialnego w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia sprawy okazały się uzasadnione, co prowadzi do uznania, że wyrok Sądu Okręgowego jest nieprawidłowy, a organ rentowy dokonał obniżenia należnych ubezpieczonemu świadczeń z zgodnie obowiązującymi przepisami.

Z tych też względów, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. w związku z art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił odwołania.

Sędzia Urszula Iwanowska