

Sygn. akt III AUa 211/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSA Jolanta Hawryszko (spr.)
-----------------	------------------------------

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 października 2022 r. w S.

sprawy E. S.

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

o wysokość emerytury i o wysokość renty inwalidzkiej

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 15 lutego 2022 r., sygn. akt VI U 1244/21

oddala apelację.

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

Sygn. akt III AUa 211/22

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 10 lipca 2017 r. nr (...) na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 roku poz. 708 ze zmianami; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) oraz na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej nr (...) z 11 kwietnia 2017 r. ponownie ustalił wysokość należnej ubezpieczonemu E. S. **renty inwalidzkiej** stwierdzając, że od 1.10.2017 miesięczna wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do II grupy, stanowiącej 0,00 % podstawy wymiaru wynosi 0 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru świadczenia to 4 676, 10 zł; rentę podwyższono do kwoty 1 000 zł, odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości. Decyzją z 10 lipca 2017 r. nr (...) organ rentowy na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz na podstawie ww. informacji Instytutu Pamięci Narodowej, ponownie ustalił wysokość **emerytury** ubezpieczonego, stwierdzając że od 1.10.2017 roku miesięczna wysokość świadczenia to 2 069,02 zł przy podstawie wymiaru emerytury 4 656,15 zł.

Ubezpieczony złożył odwołania od powyższych decyzji i formułując zarzuty, wniósł o zmianę zaskarżonych decyzji i przyznanie świadczeń emerytalnego i rentowego w dotychczasowej wysokości. W uzasadnieniu podniósł w szczególności, że służbę w strukturach (...) zaczął pełnić 1.11.1979 r., lecz będą na stanie etatowym Komisarzatu (...) w S., został oddelegowany do Grupy (...) (...) i do (...) (...) w S., w którym był instruktorem w sekcji piłki nożnej. Mając uprawnienia instruktora piłki nożnej prowadził zajęcia szkoleniowe z grupami trampkarzy. W czasie studiów w (...) w S. był jednocześnie instruktorem piłki nożnej w (...) S.. Po powrocie do S. po studiach ponownie został instruktorem/trenerem juniorów w (...); pracę tę wykonywał do czasu zmian ustrojowych i w okresie późniejszym.

W odpowiedzi na odwołania organ rentowy wniósł o ich oddalenie.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 15 lutego 2022 r. zmienił zaskarżone decyzje organu rentowego w ten sposób, że:

- przyznał ubezpieczonemu prawo do ustalenia wysokości emerytury z pominięciem art. 15c ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy,

- przyznał ubezpieczonemu prawo do ustalenia wysokości renty z pominięciem art. 22a ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony, ur. (...) wyczynowo uprawiał piłkę nożną. Karierę zawodnika skończył w 1979 r., grając wówczas w trzecioligowej drużynie ze (...). Posiadał uprawnienia instruktora piłki nożnej. Otrzymał ofertę pracy jako trener/instruktor piłki nożnej od klubu (...) S., który był wówczas klubem milicyjnym i należał do tzw. (...) (...) przy (...) Warunkiem podjęcia pracy było wstąpienie do (...), na co wyraził zgodę.

Ubezpieczony został przyjęty do służby w (...) od 1.11.1979 formalnie jako milicjant plutonu patroli pieszych Komisarzatu (...) w S.. Faktycznie pracował jako trener młodzieżowej drużyny piłkarskiej w klubie (...) S..

Z dniem 1.09.1980 r. został skierowany przez (...) w S. na studia do (...) w S.. Naukę odbywał w okresie od 1.09.1980 do 20.06.1983 r. W tym czasie był także instruktorem piłki nożnej w (...) S.. Z dniem 1.11.1982 r. został funkcjonariuszem stałym (...).

Od 1.07.1983 został przyjęty na stan osobowy do Wydziału (...) (...) w S. i formalnie pozostawał funkcjonariuszem tego Wydziału do 31.07.1990. Jak wskazano w opinii o przebiegu służby z 14 grudnia 1998, będąc „na stanie etatowym” był oddelegowany do Grupy (...) do klubu (...) S., w którym do 31.07.1990 r., i później pełnił obowiązki trenera drużyn młodzieżowych oraz drużyny rezerw seniorów. Nie miał przydziału do innych jednostek organizacyjnych.

Po zakończeniu nauki w (...) w S. studiował w Wyższej Szkole (...) w S. i uzyskał tytuł mgr administracji. W 1989 roku ukończył też studia trenerskie.

Po reorganizacji resortu w związku ze zmianami ustrojowymi ubezpieczony dodatkowo pełnił obowiązki instruktora w (...) przy Komendzie (...) w S.. We wniosku personalnym z listopada 1990, był określany jako wieloletni pracownik (...) S..

W okresie od 1.07. 1983 do 31.07. 1990 nie wykonywał zadań operacyjnych czy wywiadowczych. Nie brał udziału w zwalczaniu opozycji, związków zawodowych, Kościoła.

Instytut Pamięci Narodowej sporządził **11.04.2017 r. informację o przebiegu służby nr (...), w której wskazano, że ubezpieczony w okresie od 1.07.1983 do 31.07.1990 pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa**, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Okres służby od 1.07.1983 do 31.07.1990 został przeliczony wskaźnikiem 0,0%.

Sąd Okręgowy uwzględnił odwołanie. Wskazał należy, że 1 stycznia 2017 weszła w życie ustawa z 16 grudnia 2016 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 roku poz. 2270, dalej jako: „ustawa zmieniająca”), na mocy której wprowadzono przepis art. 13b, ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 roku do dnia 31 lipca 1990 roku ma być uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Ponadto ustawa zmieniająca wprowadziła nowe zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury oraz renty.

Zgodnie z przepisem art. 15 c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13 b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 roku emerytura wynosi:

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

Do emerytur przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio. Emerytury nie podwyższa się jednak 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 (art. 15 c ust. 2). Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z tą regulacją, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15 c ust. 3).

Zgodnie z art. 22a ust. 1-3 ustawy w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy (ust. 1). W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 roku rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej (ust. 2). Wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ust. 3).

Sąd Okręgowy uznał, iż organ rentowy niewłaściwie zastosował przepisy art. 15c oraz 22a ustawy zaopatrzeniowej i nieprawidłowo obliczył wysokość świadczeń. Zajmując takie stanowisko Sąd miał na uwadze treść uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020, III UZP 1/20, z której wynika, że kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Sąd Najwyższy wskazał, że miejsce pracy i czas pełnienia służby nie może być jedynym kryterium pozbawienia (ograniczenia) prawa do zaopatrzenia emerytalnego, zwłaszcza wobec osób, które przeszły proces weryfikacji i kontynuowały zatrudnienie w wolnej Polsce. Zdaniem Sądu Najwyższego pomniejszenie emerytury (czy też renty) może nastąpić, jeśli funkcjonariusz naruszał prawa i wolności innych osób.

Odkodowując pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” Sąd Najwyższy wyjaśnił, że nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od 22 lipca 1944 roku do 31 lipca 1990 roku w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 roku oraz by wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. Dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy z 1994 roku, gdyż zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, przybierające postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym.

Sąd Okręgowy uwzględnił argumentację Sądu Najwyższego i dodatkowo należy wyjaśnić, że nie uwzględnił wiążącego charakteru informacji IPN, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. W ocenie Sądu Okręgowego w zgromadzonym materiale dowodowym brak dowodów na to, aby ubezpieczony w okresie od 1.07.1983 do 31.07.1990 - pełniąc formalnie służbę „na stanie etatowym” Wydziału (...) (...) w S., a faktycznie wykonując obowiązki trenera drużyn młodzieżowych oraz drużyny rezerw seniorów w klubie (...) S. - naruszał prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę, którą to działalność w swym literalnym brzmieniu zakłada ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w stosunku do każdego pełniącego służbę w jednostkach, formacjach wskazanych w art. 13 b tej ustawy, przez uznanie jej za wykonywanie służby na rzecz totalitarnego państwa. Opis przebiegu służby ubezpieczonego stanowi raczej przyczynek do opisu sposobu, w jaki zorganizowany był sport w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, niż prezentację służby funkcjonariusza (...). Zatrudnianie trenerów czy sportowców na „resortowych” etatach dotyczyło przy tym nie tylko klubów (...) ale także klubów (przykładowo) wojskowych, górniczych, budowlanych, stoczniowych czy hutniczych. Fakt, iż z punktu widzenia dzisiejszych standardów takie rozwiązania organizacyjne wydają się - oględnie rzecz nazywając - dziwnymi, nie daje podstawy do uznania, że trenerzy czy sportowcy nie byli tym, kim w rzeczywistości. W ocenie sądu, ubezpieczony w spornym okresie był trenerem/instrukctorem piłkarskim, co powoduje, iż nie można uznać, że pełniona przez niego w spornym okresie służba wykazywała się cechami warunkującymi zastosowanie art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do odwołującego. Sąd Okręgowy zatem doszedł do przekonania, iż służba ubezpieczonego w spornym okresie nie spełnia warunków uznania jej za służbę na rzecz państwa totalitarnego.

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

1. 15c ust. 1, 2, 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez ich niezastosowanie i nieuprawnione przyjęcie, że odwołujący nie powinien podlegać rygorom przewidzianym w tym przepisie, pomimo że spełnia przesłanki przepisu;
2. 22a ust. 1, 2, 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez ich niezastosowanie i nieuprawnione przyjęcie, że odwołujący nie powinien podlegać rygorom przewidzianym w tym przepisie, pomimo że spełnia przesłanki przepisu
3. art. 13a ust. 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez pominięcie dowodu - informacji IPN o przebiegu służby, podczas gdy informacja ta jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzonym na podstawie akt osobowych;
4. art. 13b ust. 1 pkt 5 litera b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez błędną wykładnię i niezastosowanie, pomimo pełnienia służby w jednostkach cywilnych, wojskowych wymienionych w przepisach
5. art. 13b ust. 1 pkt 5 litera b w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 13b ust. 1 pkt 5 litera b w zw. z art. 22a ustawy przez błędną ocenę, że miejsce i czas pełnienia służby nie może być jedynym kryterium obniżenia świadczenia, podczas gdy jedyne kryterium ustawowe, to kryterium formalne;

ponadto apelujący zarzucił:

6. sprzeczność istotnych ustaleń z dowodami, polegającą na przyjęciu, że okres wskazany przez IPN nie jest okresem służby na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy jednostki, w których służył ubezpieczony znajdują się w katalogu ujętym a art. 13b ustawy;
7. naruszenie art. 252 k.p.c. przez zakwestionowanie informacji IPN, podczas gdy ubezpieczony nie przedstawił okoliczności przeciwnych;
8. art. 233 §1 k.p.c. przez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów.

Apelujący wniósł o zmianę wyroku o oddalenie odwołania.

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

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji, a w szczególności, w całości zaaprobował wywody prawne Sądu Najwyższego, wyrażone w uchwale Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 16.09.2020 r. III UZP 1/20, zapadłej na kanwie analogicznego problemu formalnoprawnego, wynikłego z treści art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13a, art. 15c ust. 1 i art. 22 a ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy; stąd też Sąd Apelacyjny wykorzystał tezy Sądu Najwyższego do rozważań w niniejszej sprawie.

Nie budzi wątpliwości Sądu Apelacyjnego, że przedmiotem niniejszej sprawy było rozstrzygnięcie kwestii - faktycznej i prawnej - czy organ rentowy legalnie zmniejszył przysługujące odwołującemu policyjne świadczenia z zabezpieczenia społecznego, na skutek zredukowania podstawy wymiaru świadczenia do wskaźnika o wartości 0% oraz obniżenia renty policyjnej o 10% podstawy wymiaru, za okres od 1.07.1983 do 31.07.1990, który to okres został potraktowany jako okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, w myśl art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Nie budzi też wątpliwości, że rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia wymagało w pierwszej kolejności wykładni prawa materialnego, art. 13b ust. 1 ww. ustawy, bowiem spełnienie przesłanek tego przepisu warunkowało wdrożenie nowego mechanizmu ustalania wysokości emerytury funkcjonariusza, co de facto w sprawie sprowadziło się do znaczącej obniżki emerytury i wyzerowania kwoty renty inwalidzkiej. Powyższe oznacza, że Sąd Okręgowy co do zasady orzekł na podstawie przepisu ustawowego, a nie na podstawie generalnego przepisu Konstytucji. W tej kwestii, dodatkowo, Sąd Apelacyjny odwołuje się do zaaprobowanego poglądu Sądu Najwyższego z uzasadnienia wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21:

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

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

Wymaga zauważenia, że Sąd Okręgowy, po pierwsze mógł dokonać wykładni art. 13b ust. 1 ustawy w sferze literalnej i językowej, uznając że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby w przedziale czasowym od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., w ustawowo wymienionych instytucjach i formacjach, był wystarczający do uzyskania celu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270); dalej jako ustawa zmieniająca), i tym samym należało wprost zastosować przepis art. 13b ust. 1. Przy czym wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy w sferze literalnej powinna wiązać się ze wskazaniem konkretnego, ustawowo zdefiniowanego miejsca pełnienia służby, z którą to służbą ustawodawca bezpośrednio łączył penalizowaną działalność funkcjonariusza. Po

drugie, mógł też sięgnąć do wykładni historycznej i celowościowej, odwołując się do norm konstytucyjnych i uznać, że ustawa nie wykluczyła prawa ubezpieczonej do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, zwłaszcza gdy chodziło o osobę, której już ustawowo w roku 2009 obniżono świadczenie, z racji już tylko pełnienia służby.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy trafnie przychylił się do drugiej formuły interpretacyjnej, co zresztą jest zgodne z poglądem Sądu Najwyższego III UZP 1/20, teza 89, który wywiódł, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” ma postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym, jakkolwiek wykładnia literalna również nie wyklucza uznania zasadności odwołania, o czym szerzej w dalszej części uzasadnienia.

Należy zatem zauważyć, w myśl poglądu Sądu Najwyższego, że kluczowe dla interpretacji art. 13b ust.1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy było rozstrzygnięcie dwóch kwestii, pierwsza: czy wobec prawa do rzetelnego procesu, sąd powszechny jest związany informacją IPN o przebiegu służby składaną w trybie art. 15c ust.4 i art. 22a ust. 4 w zw. z art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, druga: zdefiniowanie ustawowego pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”. Obie kwestie zostały wyjaśnione przez Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, zaaprobowanej przez Sąd Apelacyjny. Sąd Najwyższy skonkludował, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów, służących reżimowi komunistycznemu i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.).

Sąd Apelacyjny zgadza się z organem, że zaskarżone decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego - o ponownym ustaleniu wysokości świadczeń policyjnych, wydane na podstawie art. 15c i art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym nowelizacją z 16.12.2016 r. – bazowały na informacji IPN o przebiegu służby ubezpieczonego, która to informacja była wiążąca dla organu z mocy przepisów ustawowych. Niemniej, na etapie postępowania sądowego, sprawa straciła administracyjnoprawny charakter i stała się sprawą cywilną, rozpoznawaną w trybie procedury cywilnej. Sąd, dokonując zatem w sprawie ustaleń na potrzeby subsumpcji, nie był związany ustaleniami innego organu, które nie miały formy władczej decyzji, jakkolwiek powinien był tego rodzaju ustalenia wziąć pod rozwagę, co też Sąd Okręgowy w analizowanym przypadku uczynił. Okoliczność, że zgodnie z art. 13a ust. 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, informacja o przebiegu służby jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby, sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy, ma właśnie takie znaczenie, że Sąd bierze pod uwagę tę informację jako oświadczenie wiedzy, ale nie jako władczą decyzję organu.

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

Natomiast bardzo wnikliwie analizując termin „na rzecz totalitarnego państwa” (tezy 66-95 uchwały), Sąd Najwyższy uznał, że jest to termin kierunkowy, pozwalający oceniać zjawisko z perspektywy interesu/korzyści adresata działania, czyli państwa totalitarnego. Stąd zrównanie statusu osób - przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego - które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie mogła być dokonana za pomocą tych samych parametrów. Inaczej, każdy podmiot funkcjonujący w systemie

państwa w tych latach mógłby spotkać się z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego (teza 90 uchwały). Sąd Najwyższy wyjaśnił, że służba „na rzecz państwa totalitarnego” nie musi być tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia tego państwa i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie ze zindywidualizowanym zaangażowaniem, bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie zadań i funkcji, charakterystycznych dla ustroju tego państwa. Charakteru służby „na rzecz” państwa o określonym profilu ustrojowym nie przejawia ani taka aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych - zadań i funkcji tego państwa, ani tym bardziej taka aktywność, która pozostaje w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego (teza 82 uchwały). Zatem pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, należy odkodować jako punkt wyjścia do analizy sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców. Tym samym nie można było zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 w wymienionych instytucjach i formacjach, był wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 r., w tym także aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, zwłaszcza gdy chodzi o osobę, której już raz obniżono świadczenie za samo jej pełnienie (teza 85).

Sąd Najwyższy skonstatował, że nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę działała na rzecz totalitarnego państwa, gdyż funkcje rozkładały się także na obszary bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu. (teza 95 uchwały).

Nadto, Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę - w kontekście literalnej interpretacji pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa” - na niejednoznaczność prawną i otwartość katalogu zamieszczonego w art. 13b. Wymaga wskazania, że w uzasadnieniu projektu ustawy, ustawodawca wyjaśnił, że sądy wielokrotnie wskazywały, iż tzw. katalog lustracyjny z art. 2 ustawy z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, jest bardzo nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy konkretna jednostka była organem bezpieczeństwa państwa, a więc projektowana ustawa miała na celu usunięcie wskazanej wady wcześniejszych aktów prawnych. Sąd Apelacyjny jednak zauważył, że mimo powyższego założenia, ustawodawca nie wyjaśnił w uzasadnieniu projektu, ani w treści ustawy, definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa”, chociażby przez sprecyzowanie zakresu zadań każdej z kilkudziesięciu instytucji wymienionych w art. 13b. Należy zauważyć, że Sądy obu instancji, rozpoznając sprawę, nie miały wglądu w ustawowy szczegółowy katalog wymienionych instytucji i organizacji, który byłby rozpisany na stanowiska zajmowane przez funkcjonariuszy, z przypisaniem zakresu czynności dla każdego stanowiska. Ustawa posługuje się ogólnikowymi zwrotami, które nie definiują konkretnych struktur, i tak tytułem przykładu wskazuje np. na poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW, przy czym te tzw. poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW znane są tylko wąskiemu gronu specjalistów IPN, zaś adresat przepisu prawa musi sam prowadzić kwerendę, po to by ustalić, czy akurat jego służba kwalifikowała się jako służba w tego rodzaju instytucji/formacji. Ustawa wymienia kilkadziesiąt różnego rodzaju podmiotów i instytucji z okresu rządu 40 lat, których nazwy semantycznie są obojętne, a które ustawodawca z niewiadomych powodów zakwalifikował jako struktury służące państwu totalitarnemu, w których służba z definicji była oceniana pejoratywnie. Nie wiadomo, jakie kryterium przyjął ustawodawca, kwalifikując poszczególne struktury jako służbę bezpieczeństwa. Dalej idąc, ponieważ ustawa nie posługuje się strukturą funkcjonowania poszczególnych instytucji i ich organizacją, nie wskazuje zakresu ich kompetencji i przestaje na ogólnikowym wymienieniu bliżej nieoznaczonych formacji/instytucji, to w takim otoczeniu prawnym artykułu 13b ustawy, praktycznie nie ma możliwości stwierdzenia, czy dana instytucja w istocie służyła państwu totalitarnemu – pomijając już kwestię, co realnie oznaczała służba totalitarnemu państwu. W szczególności brak merytorycznych podstaw ustawowych do stwierdzenia, czy takiej służby dopuszczali się wszyscy funkcjonariusze danej struktury prawnej, czy tylko niektórzy. Ze stanowiska zaprezentowanego przez IPN w toku sprawy, nie wynika, czy posiada pełną informację na temat zakresu zadań służbowych poszczególnych funkcjonariuszy, w tym ubezpieczonego, a w każdym razie takiej informacji nie udostępniono na potrzeby ustaleń sprawy. Należy w tym miejscu stanowczo podkreślić, że informacja IPN każdorazowo odwoływała się do art. 13b jedynie ogólnikowo, bez sprecyzowania formacji, chociaż

przepis ten wymienia kilkadziesiąt instytucji i formacji, a także bliżej nieokreślone poprzedniczki i odpowiedniki terenowe służb.

Wymaga też przypomnienia, że w toku procesu legislacyjnego zastępca prezesa IPN M. S. wyjaśnił, że zadaniem IPN w toku prac nad ustawą było tylko pokazanie struktur, które w danym okresie tworzyły aparat bezpieczeństwa państwa i zbiór tych struktur został przedstawiony, przy czym **w trakcie pracy zwracano uwagę aby te struktury doprecyzować**. Dyrektor Archiwum IPN M. K. wyjaśniała:

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

Natomiast zastępca prezesa IPN M. S. wyjaśniał:

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

Dyrektor Archiwum IPN M. K. wyjaśniła też:

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

Powyższe wg: (...)

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, wyjaśnienia przedstawicieli IPN pozwalają na wniosek, że art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zawiera katalog instytucji i organów służby bezpieczeństwa w rozumieniu historycznym, co wprost nie przekłada się na charakter czynności i zakres obowiązków służbowych funkcjonariuszy, pełniących tam służbę, w szczególności na ich dyskredytującą ocenę. Ustawodawca nie uzasadnił w projekcie ustawy, dlaczego przyjął, że wszyscy zatrudnieni w niej funkcjonariusze byli twórcami i wykonawcami aparatu represji państwa totalitarnego, tym bardziej, że jak wynika z badań IPN, realni funkcjonariusze SB ukrywani byli w różnych, pozornie obojętnych strukturach państwowych, co oznacza, że w tych instytucjach pełniły służbę osoby, które nie realizowały zadań aparatu SB. W nawiązaniu do wyjaśnień IPN, składanych w procesie legislacyjnym, ustawodawca nie uzasadnił, jak głęboko sięga pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa. Czy funkcjonariusz pełniący służbę w

danej strukturze musiał być decydem, czy wystarczyło, że podejmował zwykłe czynności obsługi biurowej, a jeśli tak to dlaczego ustawodawca nakłada na takiego funkcjonariusza regulacje ustawowe takie same jak dla decydentów.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, są to dylematy z pogranicza etyki i moralności, których nie sposób rozstrzygnąć, bez precyzyjnej i uzasadnionej prawnie regulacji ustawowej. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, co jest zbieżne z poglądem Sądu Najwyższego UZP 1/20, sankcja ustawowa w postaci obniżenia emerytury do poziomu przeciętnego, powinna objąć jedynie stanowiska decydentów, bowiem to oni zakreślali ramy formalnoprawne funkcjonowania systemu totalnej represji, i nie powinna obejmować stanowisk związanych z realizacją zwykłych czynności publicznoadministracyjnych, koniecznych w każdym systemie prawnym. Użycie zatem przez ustawodawcę zwrotu „służba na rzecz totalitarnego państwa” stanowi formę kwalifikowaną zwykłej służby państwowej, obciążoną drastyczną sankcją finansową, dotyczącą sfery zabezpieczenia socjalnego codziennego bytu i jako takie wymaga niewątpliwych dowodów sankcjonowanej działalności zawodowej funkcjonariusza.

W stanie sprawy, Sąd Okręgowy, kierując się przedstawionym poglądem Sądu Najwyższego, dotyczącym interpretacji art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, prawidłowo ustalił okoliczności dotyczące całego przebiegu indywidualnej służby ubezpieczonego. Ustalenia te nie zostały zakwestionowane przez organ. Sąd Okręgowy nie stwierdził faktów, ani innych pośrednich okoliczności, przemawiających za zaangażowaniem ubezpieczonego w realizację represyjnych funkcji państwa totalitarnego, polegających w szczególności na bezprawnym nękanii współobywateli.

Nadto, poza indywidualną oceną przebiegu służby ubezpieczonego, Sąd Apelacyjny wskazuje okoliczność kluczową, mianowicie że na żadnym etapie postępowania organ rentowy, ani IPN nie sprecyzowały szczegółowo na jakiej podstawie prawnej z art. 13b został zakwalifikowany okres służby ubezpieczonego od 1.07.1983 do 31.07.1990. Informacja IPN do sprawy nie wskazuje formacji in concreto z art. 13b (k. 113). W istocie więc ani strona, ani organ rentowy, ani też sąd nie miały możliwości zweryfikowania prawidłowości zastosowania wobec ubezpieczonego art. 13b i takiej kwalifikacji służby ubezpieczonego nie dokonano w toku całego postępowania, poprzestając na ogólnikowej kwalifikacji na podstawie art. 13b. Z niekwestionowanych ustaleń sprawy wynika, że ubezpieczony został przyjęty na stan osobowy do Wydziału (...) (...) w S., lecz faktycznie był trenerem sportowym drużyn działających pod patronatem MO. Takiej formacji jednak art. 13b wprost nie wskazuje i w oparciu o treść art. 13b nie sposób dojść, jak należało zakwalifikować służbę ubezpieczonego.

W przypadku ubezpieczonego, nie ma więc żadnej legalnej definicji instytucji, w której pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc wbrew zarzutom organu, nie doszło do sądowej modyfikacji tej definicji, ani do stworzenia w drodze wykładni prawa nowej normy prawnej. Po prostu nie ma przesłanki ustawowej do kwalifikacji służby ubezpieczonego jako służby na rzecz totalitarnego państwa, ponieważ ustawa nie wskazuje tej konkretnej instytucji/formacji i w toku postępowania takiej formacji nie zdefiniowano. Nie sposób zatem ustalić, czy ubezpieczony w ogóle mieścił się w wykazie objętym art. 13b ust. 1 ustawy.

Co więcej, w ocenie Sądu Apelacyjnego brak podstaw prawnych do prowadzenia przez Sąd kwerendy po nieobowiązujących i historycznych aktach prawa wewnętrznego. Tego rodzaju aktywność Sądu nie ma umocowania w przepisach procedury cywilnej, ani też w treści analizowanej ustawy, w tym w art. 13b, który nie wymienia żadnych załączników do ustawy. Nie ma żadnych podstaw prawnych by to Sąd dokonał kwalifikacji służby ubezpieczonego, a tym samym samodzielnie stworzył przesłankę odpowiedzialności ubezpieczonego, która nie istniała w treści art. 13b. W ocenie Sądu Apelacyjnego, podstawa prawna do obniżenia świadczenia funkcjonariusza musi być przez ustawodawcę sformułowana jednoznacznie i musi wprost wynikać z przepisu ustawy, co jednak nie ma miejsca w analizowanym przypadku. Natomiast cel ustawy, sam w sobie nie uzasadniał w sprawie kwerendy sądu, prowadzącej do wykreowania podstawy prawnej, umożliwiającej radykalne obniżenie wysokości świadczeń w stosunku do wartości początkowej.

W tym miejscu należy podkreślić, że Sąd Apelacyjny uznaje obowiązywanie kontrydiktoryjnego modelu procesowego w sprawach cywilnych, w tym również dotyczących ubezpieczeń społecznych, co nakłada na strony obowiązek

wskazywania źródeł dowodowych. Sąd nie ponosi odpowiedzialności za wynik postępowania dowodowego. Sąd Najwyższy w wyroku z 4.08.2016 r. III UK 201/15 zajął stanowisko, że rolą stron jest wskazywanie dowodów dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne, jednak sąd może dopuścić dowód nietypowany przez strony, ale gdy istnieją szczególnie uzasadnione przyczyny nakazujące sądowi podjęcie inicjatywy dowodowej w celu prawidłowego wyjaśnienia sprawy. Sąd Najwyższy wskazał, że okolicznością taką może być np. dążenie strony do obejścia prawa, podejrzenie wszczęcia fikcyjnego procesu, rażąca nieporadność strony działającej bez profesjonalnego pełnomocnika, ale także istnienie wysokiego prawdopodobieństwa zasadności dochodzonego roszczenia. Powinność sądu w tych wypadkach wynika z zagrożenia naruszenia interesu podlegającego szczególnej ochronie, wobec niepodjęcia przez stronę właściwych czynności, mimo stosownych pouczeń sądu (wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2009 r., I UK 195/09).

W konsekwencji dokonanej oceny prawnej, Sąd Apelacyjny stoi na stanowisku, że nie było podstaw ustawowych, by ww. okres wynikający z informacji IPN, potraktować jako służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym, nie było podstaw faktycznych do zastosowania art. 15c i art. 22a ustawy i ponownego ustalenia świadczenia przez obniżenie wysokości emerytury policyjnej z kwoty 3 724,92 zł brutto (wg decyzji waloryzacyjnej z 27.02.2017 r.) do kwoty 2 069,02 zł. Ubezpieczonemu nie wykazano przesłanek ustawowych pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy.

2.

Niezależnie od powyższego, aktualna regulacja prawna po raz drugi dotyczy kwestii pozbawienia przywilejów emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Sąd Najwyższy, podejmując to zagadnienie wskazał, że dopuszczalny sam w sobie cel, polegający na konieczności odebrania przywileju, zderza się z abstrakcyjnym mechanizmem, w którym funkcjonariusz, albo członek jego rodziny, ma obowiązek udowodniać swoją niewinność, bo on ma wykazać przesłanki zwalniające organ rentowy z zastosowania mechanizmu korygującego. Oznacza to końcowo, że system emerytalny, ukształtowany jako czytelny, przewidywalny zbiór praw i obowiązków, zostaje uszczuplony, stając się instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez Państwo w takim ujęciu, że sama służba, czyli przynależność do służby, może być uznana za samodzielne i wyłączone kryterium różnicujące wysokość emerytalnych uprawnień. Z drugiej strony, z cytowanych przez SN szeregu opracowań wynika, że nie wszyscy pozostający w służbie funkcjonariusze zwalczali opozycję polityczną i Kościół katolicki, i nie wszyscy łamali prawa człowieka, skoro część funkcjonariuszy zajmowała się ochroną gospodarczą Polski, zwalczaniem przemytu narkotyków, ochroną granicy (teza 100 uchwały).

W tym kontekście Sąd wskazuje na następujące uzasadnienie projektu ustawy:

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

Emerytura policyjna.

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

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

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

(...)

Renta inwalidzka .

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

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

(...)

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

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

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

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

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

Powyższe wg: (...)

Końcowo, ustawodawca wprowadził art. 15c dot. ustalanie prawa do emerytury policyjnej. A także art. 22a, regulujący zasady ustalania renty inwalidzkiej dla osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa następującej treści:

1. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 **zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru** za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

2. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej.

3. 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.

(...)

W takim stanie ustawodawczym, Sąd Apelacyjny zgodził się z poglądem Sądu Najwyższego, że tego rodzaju wtórna ingerencja nie niesie ze sobą żadnych nowych argumentów, bo za taki nie można uznać faktu, że poprzednia regulacja nie była pełna. Nie odkryto nowych aspektów działań funkcjonariuszy i nie zastosowano metody indywidualnej oceny

służby (teza 101 uchwały SN). A dodatkowo wprowadzone rozwiązanie nosiło znamiona bezprawnej restrykcji, bowiem nie przewidywało żadnego uzasadnienia ustawodawcy dla zmiany wskaźnika z 0,5 % wg projektu ustawy, do 0,0%, czy też przelicznika 2% podstawy wymiaru renty wg projektu ustawy, do 10% .

W ocenie Sądu Apelacyjnego, za wręcz represyjnym charakterem regulacji przemawia również okoliczność, że ustawodawca wprowadził art. 2 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (..) z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270), który stanowi, że od decyzji ustalającej prawo do świadczeń, o których mowa w art. 15c, art. 22a lub art. 24a ustawy zmienianej w art. 1, przysługuje zainteresowanemu odwołanie do właściwego sądu, według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, przy czym złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania. Należy zauważyć, że w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że przepis jest niezbędny dla skutecznego i jak najszybszego dokonania obniżenia świadczeń emerytalnych i rentowych byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (oraz wdów i wdowców po nich), ponieważ postępowania sądowe w tym zakresie toczyć się mogą latami (jak wskazuje doświadczenie pierwszej dezubekizacji). Jednocześnie w uzasadnieniu projektu ustawy podkreślano wielokrotnie, że założony przez ustawodawcę cel (tj. obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych) nie został osiągnięty, więc naprawa tego stanu rzeczy stanowi podstawowe ratio legis projektowanej ustawy. W ocenie Sądu drugiej instancji, argumentacja projektodawców jednoznacznie wskazuje, że celem ustawy było dążenie do jak najszybszego obniżenia świadczeń bez oglądania się na racje podmiotów, których ta regulacja bezpośrednio dotknęła. Należy zauważyć, że wymierzenie tzw. sprawiedliwości dziejowej nie musiało wiązać się z natychmiastowym działaniem ustawodawcy. Nie można tłumaczyć żadnymi innymi argumentami pośpiechu ustawodawcy w realizacji uchwalonych zmian, jak tylko zamiarem natychmiastowego wprowadzenia dolegliwości finansowej, przekładającej się na całą sferę indywidualnych interesów funkcjonariusza, bądź członka jego rodziny, który w takich warunkach jest zmuszony prowadzić postępowanie sądowe.

Sąd Apelacyjny zatem uznał, w zgodzie z wykładnią prokonstytucyjną przepisu prawa stosowanego w indywidualnej sprawie, że Sąd Okręgowy trafnie ocenił, iż przepis art. 15c ust. 1 pkt 1 i ust. 3 i art. 22a ust. 1, 2 i 3 ustawy nie miały zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji ubezpieczonego.

3.

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

Co do tej kwestii, z karty wysługi zamieszczonej w aktach rentowo-emerytalnych wynika, że ubezpieczonego posiadał okresy składkowe przed służbą w latach od 1964 do 1979 roku. Od 1.11.1979 rozpoczął służbę w MO. Od 1.07.1983 został przyjęty na stan osobowy do Wydziału (...) (...) w S. i formalnie pozostawał funkcjonariuszem tego Wydziału do 31.07.1990. Decyzjami z 12.06.1999 r. ustalono prawo do emerytury policyjnej i renty inwalidzkiej policyjnej. Po czym ubezpieczony pozostawał w zatrudnieniu i opłacał składki na FUS od maja 1999 r., z przerwami do 2011 r.; łącznie ponad 20 lat. Ubezpieczony, zatem indywidualnie, jako funkcjonariusz, miał uzasadnione oczekiwanie, że z racji służby w wolnej Polsce, wypracował sobie należne świadczenie emerytalne. Tymczasem ustawodawca regulacją przewidzianą w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zasadniczo odebrał to uprawnienie i wprowadził swoiste świadczenie ryczałtowe, niezależne o długości służby, jak też okresu zatrudnienia cywilnego poza służbą.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w stanie faktycznym dotyczącym ubezpieczonego, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i prawem do przyznanego zabezpieczenia społecznego jest wprowadzenie regulacji ustawowej, na mocy której ubezpieczonego pozbawia się prawa do emerytury ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, i w to miejsce wprowadza świadczenie ryczałtowe, w wartości znacząco niższej niż dotychczasowe, oderwane od przepisów prawa obowiązujących ogół funkcjonariuszy i

pracowników cywilnych. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie sposób racjonalnie wyjaśnić, dlaczego funkcjonariuszowi odbiera się prawo do wyliczenia świadczenia zgodnie z przepisami prawa za okres służby na rzecz wolnej Polski oraz za okres zatrudnienia cywilnego. Tego rodzaju drastyczna sankcja powinna być odpowiedzią na określone i udowodnione bezprawne zachowania, i nie może wynikać z zasady odpowiedzialności zbiorowej, gdy to wszyscy uczestnicy danej zbiorowości odpowiadają za bezprawne zachowania poszczególnych osób.

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

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

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

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

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

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

Tymczasem prawdziwa esbecja, która nie poddała się weryfikacji albo jej nie przeszła, trafiła na uczelnie, do firm, do państwowych urzędów, zaczęła prowadzić własne biznesy itd. Ci ludzie nigdy nie zostali rozliczeni za swoje czyny.

Nigdy też nie ponieśli żadnej kary. Dzisiaj śmieją się oni w kuliak ze swoich byłych kolegów, którzy pozostali w służbie niepodległej Polski.

Powyższe wg: (...)

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

Z prawidłowych ustaleń sprawy wynika, że ubezpieczony bez zastrzeżeń służył wolnej Polsce oraz pracował cywilnie, zatem ma prawo do wypracowanej przez siebie emerytury realizowanej z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, a to w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji, jak też ma prawo majątkowe w postaci realizowanej emerytury, które może być ograniczone tylko w zakresie w jakim nie narusza istoty tego prawa, art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, przywileje emerytalne funkcjonariuszy nabyte po od sierpnia 1990 r. były należne i legalnie umocowane. W ocenie Sądu Apelacyjnego, w analizowanej sprawie, przywileje emerytalne ubezpieczonego jako funkcjonariusza zostały odebrane dwukrotnie, przez wyzerowania wskaźnika podstawy wymiaru za okres przebytej służby w latach 1984/1990 i końcowo przez przyznanie świadczenia ryczałtowego, stanowiło niczym nieuzasadnioną restrykcję.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wykładany prokonstytucyjnie nie ma zastosowania do sytuacji faktycznej ubezpieczonego, ponieważ narusza istotę jego osobistego prawa do emerytury, przez pozbawienie możliwości jej realizacji w zakresie wynikającym z przepisów obowiązujących ubezpieczonego i wprowadza w miejsce wypracowanego świadczenia, nowe jakościowo świadczenie ryczałtowe nie stanowiące emerytury i oderwane od przepisów emerytalnych, a nadto świadczenie to przyjmuje formę restrykcji, jest nieproporcjonalne i dyskryminujące, na co wskazał także Sąd Okręgowy.

Na zakończenie należy zaakcentować, że Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 6/09 stwierdził, że służba w organach suwerennej Polski po 1990 r. traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej czy też nie.

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

SSA Jolanta Hawryszko