

sygn. akt III AUa 254/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2023 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie:

Przewodnicząca – sędzia: Urszula Iwanowska (spr.)

Sędziowie: Jolanta Hawryszko

Gabriela Horodnicka-Stelmaszczuk

po rozpoznaniu w dniu 11 maja 2023 r., w S. na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania T. K.

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

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek apelacji organu emerytalnego od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 marca 2022 r., sygn. akt VI U 1369/21

I. zmienia zaskarżony wyrok i oddala odwołanie oraz zasądza od T. K. na rzecz Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu;

II. zasądza od ubezpieczonej na rzecz organu emerytalnego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Jolanta Hawryszko Urszula Iwanowska Gabriela Horodnicka-Stelmaszczuk (zdanie odrębne)

sygn. akt III A Ua 254/22

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 30 czerwca 2017 r., nr (...), Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W., działając z urzędu po otrzymaniu z IPN informacji nr (...) z dnia (...), ponownie ustalił wysokość należnej T. K. emerytury, stwierdzając, że od dnia (...) miesięczna wysokość tego świadczenia wraz z dodatkami dla ubezpieczonej - po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i zaliczki na podatek dochodowy - wynosi 1.926,40 zł.

W odwołaniu od powyższej decyzji T. K. o jej zmianę poprzez ustalenie emerytury w kwocie sprzed wydania zaskarżonej decyzji, zarzucając jej naruszenie:

- art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegające na obniżeniu świadczeń, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę zaufania obywatela do państwa,

- art. ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego świadczenia emerytalnego/rentowego, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego,

- art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności polegające na naruszeniu jej godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, poprzez przyjęcie, że jej służba w okresie przed 31 lipca 1990 r. stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a tym samym arbitralne przypisanie ubezpieczonej - w akcie prawnym rangi ustawy - winy za działania związane z naruszeniami praw człowieka, których dopuszczali się niektórzy przedstawiciele władzy publicznej PRL oraz niektórzy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL, do których odwołująca w żaden sposób nie przyczyniła się,

- 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, polegające na nieuzasadnionym, dyskryminującym zróżnicowaniu uprawnień ubezpieczonej o charakterze majątkowym wynikających ze służby po roku 1990 i obniżeniu świadczeń emerytalnych/rentowych należnych ubezpieczonej z tytułu tej służby, w stosunku do osób, które nie pełniły służby w okresie PRL, w sposób naruszający zasadę równości wobec prawa,

- 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, polegające na zastosowaniu represji bez wykazania winy indywidualnej, zastąpienie w tym zakresie władzy sądowniczej władzą ustawodawczą i odwróceniu w ten sposób zasady domniemania niewinności przez uznanie wszystkich funkcjonariuszy będących w służbie przed 13 lipca 1990 r. za winnych działań zasługujących na penalizację,

- art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na arbitralnym naruszeniu jej osobistych praw majątkowych i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia jej prawa do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, podtrzymując argumentację, która legła u podstaw wydania zaskarżonej decyzji.

Wyrokiem z dnia 17 marca 2022 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzją i przyznał ubezpieczonej T. K. prawo do ustalenia wysokości emerytury poczynając od (...), z pominięciem art. 15c ust. 1, 2, 3 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.

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

T. K. urodziła się w dniu (...) Ubezpieczona w 1983 r. ukończyła (...) Instytut (...). W okresie od 14 listopada 1983 r. do 13 października 1985 r. pozostawała w zatrudnieniu w cywilny zakładzie pracy.

W okresach od 14 października 1985 r. do 23 lutego 2007 r. T. K. pełniła służbę zajmując następujące stanowiska:

- od 14 października 1985 r. – młodszy inspektor Wydziału(...) Departamentu (...),

- od 14 października 1988 r. - inżynier Wydziału (...)Departamentu (...),

- od 1 sierpnia 1990 r. – starszy asystent Wydziału (...),
- od 30 listopada 1991 r. – starszy asystent Zespołu (...),
- od 31 lipca 1992 r. – starszy asystent Wydziału (...) Biura (...) (...),
- od 1 lipca 1996 r. – młodszy specjalista Wydziału(...) Biura (...) (...),
- od 1 maja 1998 r. –młodszy specjalista Wydziału(...) (...) (...)
- od 1 lipca 2000 r. – specjalista Wydziału (...) (...) (...),
- od 27 grudnia 2001 r. – specjalista Wydziału Organizacji i (...) i (...) (...),
- od 1 lutego 2006 r. do 23 lipca 2007 r. – specjalista w Grupie S. (...).

T. K. w latach 1985-1988 odbywała służbę przygotowawczą na stanowisku inżyniera w Departamencie (...). W listopadzie 1988 r. została mianowana funkcjonariuszem stałym. Pracowała w zespole konstruktorów opracowującym i wdrażającym urządzenia nowej techniki elektronicznej. W tym okresie pełniła służbę w komórce optoelektroniki, gdzie uczono się i przyswajano technologię światłowodów. T. K. nigdy nie miała kontaktu ze sprawami przeciwko duchowieństwu, związkom zawodowym i opozycji. Ubezpieczona nie podejmowała czynności, które naruszałyby godność, wolność czy inne prawa człowieka.

W trakcie pełnienia służby po 1990 roku ubezpieczona kontynuowała służbę w Biurze (...) Komendy Głównej Policji jako inżynier (...), następnie służyła w Biurze (...). Realizowała prace z zakresu organizacji i rozwoju systemów łączności przewodowej, koordynowała współpracę Biura (...) z operatorami publicznych sieci telekomunikacyjnych i prowadziła związaną z tym dokumentację. Biegłe posługiwała się środkami techniki komputerowej, które wykorzystywała w zakresie sporządzania korespondencji, planów, sprawozdań, dokumentacji technicznej i banku danych. Po 1990 roku ubezpieczona nie była karana dyscyplinarnie. W trakcie pełnienia służby otrzymywała pozytywne opinie służbowe. W okresie służby trwającej do lutego 2007 r., T. K. w każdym kolejnym roku otrzymała po kilka nagród pieniężnych.

Decyzją z dnia (...) Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ustalił dla T. K. prawo do emerytury policyjnej od dnia (...)Kolejnymi decyzjami emeryturę tę waloryzowano. Wysokość emerytury wraz z dodatkiem pielęgnacyjnym do wypłaty po waloryzacji od (...) wyniosła 4.130,99 zł. Podstawa wymiaru emerytury po waloryzacji od (...) to 5.999,17 zł.

W dniu 3 sierpnia 2009 r. Instytut Pamięci Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Biura Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów w W., wystawiło informację o przebiegu służby T. K. w organach bezpieczeństwa państwa nr (...), w której potwierdzono, że ubezpieczona w okresie od 14 października 1985 r. do 31 lipca 1990 r. 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 (Dz. U. z 2007 r., nr 63, poz. 425 ze zm.).

W związku z powyższym decyzją z dnia (...)Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji uwzględnił informację IPN przy ponownym ustalaniu wysokości świadczenia brutto odwołującej należnego jej od dnia (...) T. K. złożyła odwołanie od przedmiotowej decyzji. Wyrokiem z dnia (...) Sąd Okręgowy w W. oddalił odwołanie (sygn. akt (...)).

Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum IPN w W. - sporządziła 27 kwietnia 2017 r. informację o przebiegu służby nr (...), w której wskazała, że T. K. w okresie od 14 października 1985 r. do 31 lipca 1990 r. pełniła 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.).

W konsekwencji powyższego organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję.

Po ustaleniu powyższego stanu faktycznego oraz na podstawie przepisów prawa niżej powołanych Sąd Okręgowy uznał odwołanie T. K. za uzasadnione w całości.

Sąd pierwszej instancji zaznaczył, że stan faktyczny w niniejszej sprawie pozostawał między stronami bezsporny, ponieważ ubezpieczona nie kwestionowała podmiotu w jakim pełniła służbę od 14 października 1985 r. do 31 lipca 1990 r. Dokonując ustaleń faktycznych Sąd dopuścił dowód z dokumentów zgromadzonych w aktach organu rentowego, z akt personalnych z IPN oraz przesłuchania ubezpieczonej. Przebieg służby ubezpieczonej nie był kwestionowany przez strony i nie budził wątpliwości Sądu. Sąd meriti nie znalazł również podstaw, by zakwestionować wiarygodność przesłuchania ubezpieczonej, co do charakteru czynności wykonywanych przez nią w spornym okresie, gdyż wyjaśnienia w tym zakresie były konsekwentne, logiczne i spójne. Wiarygodność zeznań ubezpieczonej nie była nadto kwestionowana przez organ rentowy, korelowała też z dokumentarnym materiałem dowodowym.

Następnie Sąd Okręgowy wskazał, że w dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie 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 (Dz. U. z 2016 r., poz. 2270; powoływana 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 r. do dnia 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Nie budzi wątpliwości, że sporny okres służby także został wymieniony 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (j. t. Dz. U. z 2020 r., poz. 723 ze zm.; powoływana dalej jako: ustawa zaopatrzeniowa). Nadto ustawa zmieniająca wprowadziła nowe zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury.

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

- 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 tak ustalonych 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. 15c 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. 15c ust. 3).

Sąd Okręgowy, po zapoznaniu się z materiałem dowodowym zgromadzonym w rozpoznawanej sprawie uznał, iż organ rentowy niewłaściwie zastosował przepis art. 15c ustawy zaopatrzeniowej i w konsekwencji w sposób nieprawidłowy obliczył wysokość świadczenia T. K..

Zajmując wymienione wyżej stanowisko, Sąd miał na uwadze treść uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, w której Sąd Najwyższy odpowiadając na pytanie, czy kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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, wskazał iż „kryterium 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (j. t. Dz. U. z 2020 r., poz. 723) 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 meriti miał na uwadze, że w powyższej uchwale Sąd Najwyższy wskazał, iż nie można wyłącznie z faktu, że dana osoba przynależała do określonej formacji z czasów PRL stwierdzić, iż służyła ona na rzecz totalitarnego państwa. Odpowiedzialności osoby nie można odrywać od jej indywidualnych czynów w czasie PRL. W rezultacie miejsce pracy i czas pełnienia służby nie może być jedynym kryterium pozbawienia prawa do zaopatrzenia emerytalnego osób, które proces weryfikacji przeszły i pracowały już w wolnej Polsce. Pomniejszenie emerytury (czy też renty) może nastąpić, jeśli funkcjonariusz naruszał prawa i wolności innych osób zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę. Odkodowując pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, Sąd Najwyższy wskazał dodatkowo, że nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest 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 pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. Dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy z 1994 r., gdyż zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe tj. przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym.

Sąd pierwszej instancji w pełni zgodził się z powyższą argumentacją i dodatkowo wyjaśnił, iż sporządzana na wniosek organu rentowego informacja Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, o której mowa w art. 13a ustawy zaopatrzeniowej, nie ma charakteru wiążącego dla Sądu. Nadto brak jest ograniczeń dowodowych w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych (tak Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 18 lutego 2016 r., III AUa 451/15). Powyższe rozważania potwierdza postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, w którym przyjęto, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez IPN zarówno co do faktów, jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów. W związku z tym, iż Sądu nie wiąże omawiana informacja z IPN, tym samym rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego, Sąd obowiązany jest do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku.

W ocenie Sądu Okręgowego w zgromadzonym materiale dowodowym brak jest dowodów, aby ubezpieczona w okresie od 14 października 1985 r. do 31 lipca 1990 r. pełniąc służbę w Wydziale (...), naruszała prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę, którą to działalność de facto zakłada ustawa zaopatrzeniowa, w stosunku do każdego pełniącego służbę w jednostkach, formacjach wskazanych w art. 13b tej ustawy, poprzez uznanie jej za wykonywanie służby na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd pierwszej instancji na podstawie przesłuchania ubezpieczonej, a także na podstawie dokumentacji zawartej w aktach personalnych T. K. z okresu służby ustalił, iż nie można uznać, że pełniona przez ubezpieczoną w spornym okresie służba, wykazywała się takimi cechami, że zastosowanie art. 15c ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do odwołującej znajdowałoby społeczne uzasadnienie. W przypadku T. K. nie wyszły na jaw żadne okoliczności, pozwalające obniżyć mu emeryturę. Nie ma bowiem żadnego dowodu, że ubezpieczona zwalczał opozycję demokratyczną, związki zawodowe, stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe, łamał prawo do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcił prawo do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli (a tak się definiuje działalność na rzecz totalitarnego państwa). Z zeznań ubezpieczonej wynika, iż w trakcie pełnienia służby nie podejmował czynności które naruszałyby godność, wolność czy inne prawa człowieka.

Zdaniem Sądu Okręgowego z materiału dowodowego wynika, iż odwołująca nie pełnił służby w organach bezpośrednio naruszających zasady państwa demokratycznego. T. K. w latach 1985-1988 odbywała służbę przygotowawczą na stanowisku inżyniera w Departamencie (...). W listopadzie 1988 r. została mianowana funkcjonariuszem stałym. Pracowała w zespole konstruktorów opracowującym i wdrażającym urządzenia nowej techniki elektronicznej. W tym okresie pełniła służbę w komórce optoelektroniki, gdzie uczono się i przyswajano technologię światłowodów. Służba odwołującej nie wiązała się z bezpośrednim ukierunkowaniem na realizowanie typowych dla państwa totalitarnego zadań. Należy mieć na uwadze, że ubezpieczona bez przeszkód kontynuowała służbę po 1990 roku kiedy pozytywnie przeszła weryfikację.

Kontynuując sąd pierwszej instancji podniósł, że w przywołanej wyżej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. wskazano na istnienie pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” sensu stricto i sensu largo. Jak przyjął Sąd Najwyższy pojęcie sensu stricto winno objąć lata 1944-1956 i wiązać się wyłącznie z miejscem pełnienia służby, o ile oczywiście nie zostaną wykazane przesłanki z art. 15c ust. 5 ustawy z 1994 r. lub w informacji o przebiegu służby, wymienione zostaną okoliczności z art. 13a ust. 4 pkt 3 ustawy z 1994 r. Z kolei, pojęcie sensu largo obejmuje okres wskazany w art. 13b, czyli łączy w sobie cechy okresu totalitarnego i posttotalitarnego oraz pierwszego okresu po transformacji (tj. od utworzenia rządu T. M.). Dalej Sąd Najwyższy podkreślił, że skoro punktem krytycznym jest 31 lipca 1990 r., (czyli rozwiązanie SB i utworzenie UOP), to im bliżej tej daty tym mniej było w państwie elementów totalitarnych. Dekompozycja reżimu komunistycznego w Polsce miała bowiem charakter postępujący, a w latach 80. w ustroju i w prawie zaczęły pojawiać się elementy i instytucje świadczące o jego stopniowej dekomunizacji.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazówki Sądu Najwyższego, dotyczące sposobu rozumienia określenia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, Sąd Okręgowy miał na uwadze, iż zakwestionowany przez organ rentowy okres służby ubezpieczonej, tj. okres od 14 października 1985 r. do 31 lipca 1990 r. - przypadał na służbę w rozumieniu sensu largo. W konsekwencji służbę tę choćby z tej przyczyny należałoby już wyjściowo traktować „łagodniej”, aniżeli służbę pełnioną przez inne osoby wiele lat wcześniej (w tym w szczególności w latach 1944-1956), z uwagi na mniejszą radykalność systemu totalitarnego w ostatnich latach jego trwania. Im bliżej bowiem lat 90-tych tym więcej w kraju pojawiało się zasad demokratycznych. Ubezpieczona pełniła służbę w drugiej połowie lat 80-tych, co istotne nie była to służba w organach bezpośrednio naruszających zasady państwa demokratycznego. Ubezpieczona nie prowadził dochodzeń, śledztw politycznych etc. Wprawdzie praca odwołującej była pracą na rzecz państwa, które nie było demokratyczne, jednakże rozkładała się na obszary bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu. Nie można automatycznie zrównywać statusu osób, które stały na czele kierownictwa organów państwa totalitarnego, szykanujących, nękających obywateli do statusu osób, których praca sprowadzała się do czynności zwyczajowo wykonywanych w każdym państwie, np. związanych z badaniem nowych technologii, czy łącznością.

Według sądu pierwszej instancji nie bez znaczenia miał także przebieg służby T. K. po 31 lipca 1990 r. przedstawiony w dokonanych ustaleniach faktycznych sprawy, łącznie z ustaleniem, że w okresie swojej służby T. K. nigdy nie miała kontaktu ze sprawami przeciwko duchowieństwu, związkom zawodowym i opozycji, a po 1990 roku kontynuowała przykładowo służbę, nie był karana dyscyplinarnie; była wyróżniana i nagradzana i awansowana na wyższe stanowiska.

Przy czym sąd meriti podkreślił, że na takie okoliczności uwagę zwrócił także Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale, wskazując: „Potępienie należy się całemu systemowi oraz osobom, które za cenę własnego przywileju, chciały

służyć formacji przemocy. Jednakże potępienie to nie może nastąpić en block, zwłaszcza w odniesieniu do osób, które na przykład pełniły wzorowo służbę po 1990 r.”.

Ponadto dla Sądu Okręgowego istotnym pozostawał fakt, iż odwołująca miała już raz obniżone świadczenie emerytalne. W dniu 3 sierpnia 2009 r. Instytut Pamięi Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Biura Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów w W., wystawiło informację o przebiegu służby T. K. w organach bezpieczeństwa państwa nr (...), w której potwierdzono, że odwołująca w od dnia 14 października 1985 r. do 31 lipca 1990 r. 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 (Dz. U. z 2007 r., nr 63, poz. 425 ze zm.). W związku z powyższym decyzją z dnia (...) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji uwzględnił informację IPN przy ponownym ustalaniu wysokości świadczenia brutto odwołującej należnego jej od dnia 1 stycznia 2010 r.

W świetle powyższego nie budzi wątpliwości, iż ubezpieczona przeszła już procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa, a obecnie ten sam okres służby tyle, że zakwalifikowany jako służba na rzecz państwa totalitarnego, stał się ponownie podstawą do obniżenia już raz obniżonego świadczenia emerytalnego. Zatem według sądu meriti zasadnym jest stwierdzenie, że wnioskodawczyni poniosła już raz konsekwencje służby w organach bezpieczeństwa państwa/państwa totalitarnego i okoliczność ta nie może być pomijana przy ocenie jej sprawy. Nastąpiło to w 19 lat po zniesieniu ustroju komunistycznego, a obecna korekta dokonywana jest po upływie niemal kolejnych 7 lat od poprzedniego obniżenia świadczeń.

Na powyższe zwrócił również uwagę Sąd Najwyższy we wspomnianej już uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, który rozważał, czy państwo może po raz kolejny obniżyć uprawnionemu świadczenia emerytalne z racji tej samej, ujemnie ocenianej, podstawy, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie zostały wydobyte nowe, uprzednio nieznanne, negatywnie oceniane działania funkcjonariusza. Zdaniem Sądu Najwyższego tego rodzaju wtórna ingerencja nie niesie ze sobą żadnych nowych argumentów, bo za taki nie można uznać faktu, że poprzednia regulacja nie była pełna (zob. uzasadnienie projektu do ustawy nowelizującej). Nie odkryto nowych aspektów działań funkcjonariusza, czy też wręcz nie zastosowano metody indywidualnej oceny służby.

W niniejszej sprawie ubezpieczonej obniżono wysokość emerytury za okres służby od 14 października 1985 r. do 31 lipca 1990 r. Jak wskazał Sąd Najwyższy obniżenie skarżącemu wysokości świadczenia po raz kolejny przybiera charakter represyjny i realizuje te same cele co poprzednio (odebranie ponowne praw niesłusznie nabytych przez zmniejszenie wskaźnika postawy wymiaru do zera), przez ten sam środek prawny, a to może prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady ne bis in idem (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., P 50/13, OTK-A 2014/9/103). Tego typu praktyka może stanowić o kolizji z konstytucyjnym wzorcem, standardem postępowania, skoro jednocześnie inne pola aktywności związane z represją (na przykład WRON) nie zostały objęte ponownym zakresem regulacji.

Uwzględniając wszystko powyższe sąd pierwszej instancji doszedł do przekonania, że służba ubezpieczonej w spornym okresie, nie spełnia warunków uznania jej za służbę na rzecz państwa totalitarnego. Zastosowanie w przypadku ubezpieczonego art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie znajduje społecznego uzasadnienia.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na mocy art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznał ubezpieczonej prawo do ustalenia emerytury policyjnej z pominięciem art. 15c ust. 1, 2, 3 i policyjnej renty inwalidzkiej z pominięciem art. 22a ust. 1, 2, 3 - 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 (w brzmieniu obowiązującym na dzień 1 stycznia 2017 r.).

Z powyższym wyrokiem Sądu Okręgowego w S. w całości nie zgodził się Zakład emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W., który w wywiezionej apelacji zarzucił mu:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego:

a) art. 15c w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 2 ust. 1 i 4 ustawy zmieniającej poprzez ich niezastosowanie w sytuacji, gdy bezspornym jest, iż odwołująca pełniła formalnie służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenie jej świadczeń z zabezpieczenia społecznego służb mundurowych,

b) art. 15c w zw. z art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1148 ze zm.) poprzez ich niezastosowanie, a tym samym błędne ustalanie wysokości policyjnej emerytury w stosunku do byłego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

c) art. 2 ust. 1 i 4 ustawy zmieniającej poprzez ich niezastosowanie, w sytuacji gdy z informacji o przebiegu służby Nr (...) z dnia (...), przesłuchania odwołującej, a także zgromadzonych w aktach sprawy dokumentów dotyczących przebiegu służby odwołującej wynika jednoznacznie, że w okresie od 14 października 1985 r. do 31 lipca 1990 r. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

d) art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 2 ust. 1 i 4 ustawy zmieniającej poprzez jego niezastosowanie i wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązujących przepisów prawa,

e) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez bezpodstawne przyjęcie, że dla uznania, iż służba wykonywana była na rzecz totalitarnego państwa niezbędne jest wykazanie faktu osobistego podejmowania działań polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, naruszaniu podstawowych praw i wolności człowieka, gdy z literalnego brzmienia art. 13b wynika wprost, iż kwalifikacja powyższa uzależniona jest jedynie od ustalenia faktu pełnienia służby w jednej z jednostek wymienionych w tym przepisie;

2. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy:

a) art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji nie zawieszenie postępowania odwoławczego do czasu rozstrzygnięcia postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach oznaczonych sygn. akt P 4/18 i sygn. akt P 16/19, w których ma zostać rozstrzygnięta kwestia zgodności z Konstytucją art. 15c, art. 22a i art. 24a w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy zmieniającej w związku z art. 2 tej ustawy, w sytuacji gdy głównym zarzutem odwołującej jest niekonstytucyjność przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji z dnia (...) (znak: (...)) o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej,

b) art. 233 k.p.c. w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez przekroczenie zasady swobodnej oceny dowodów, a w związku z tym bezpodstawne uznanie przez sąd pierwszej instancji, wbrew jednoznacznym ustaleniom dokonanym w toku postępowania dowodowego, iż służba odwołującej nie stanowi „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej, pomimo wymienienia jednostki, w której służyła odwołująca w treści art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

c) art. 233 § 1 w zw. z art. 252 k.p.c. oraz art. 6 k.c., polegające na zakwestionowaniu przez sąd pierwszej instancji informacji IPN, pomimo braku udowodnienia przez odwołującą faktów przeciwnych,

d) art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c. w zw. z art. 13b i art. 15c ustawy zaopatrzeniowej poprzez bezpodstawne uznanie, że organ emerytalny zobowiązany był do wykazywania, iż odwołująca się podejmowała jakąkolwiek indywidualną działalność polegającą na naruszaniu podstawowych praw i wolności człowieka, pomimo braku takiej przesłanki w treści powołanych przepisów ustawy zaopatrzeniowej,

e) art. 87 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1904) i art. 390 § 2 k.p.c., poprzez uznanie przez sąd pierwszej instancji związku treścią uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20.

Mając na uwadze powyższe zarzuty apelujący wniósł o:

- zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie odwołania oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania za pierwszą instancję, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych,
- zasądzenie kosztów postępowania za drugą instancję, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych,

ewentualnie:

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

W uzasadnieniu skarżący podkreślił, że - wbrew stanowisku sądu pierwszej instancji - zaskarżona w sprawie decyzja została wydana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz szczegółowo omówił podniesione zarzuty przytaczając na potwierdzenie swojego stanowiska orzecznictwo Sądu Najwyższego.

Sąd Apelacyjny rozważył, co następuje:

Apelacja organu rentowego okazała się uzasadniona.

Konieczność zmiany zaskarżonego wyroku i oddalenia odwołania wynika przede wszystkim z błędnej wykładni obowiązujących przepisów prawa mających zastosowanie w niniejszej sprawie oraz nieprawidłowej i tendencyjnej oceny materiału dowodowego przez sąd pierwszej instancji.

Sąd Apelacyjny jako sąd odwoławczy nie ogranicza się do kontroli sądu pierwszej instancji, lecz bada ponownie całą sprawę, a kontrolując prawidłowość zaskarżonego orzeczenia, pełni również funkcję sądu merytorycznego, który rozpoznając sprawę od początku, może uzupełnić materiał dowodowy lub powtórzyć już przeprowadzone dowody, a także poczynić samodzielnie ustalenia na podstawie materiału zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji.

Najpierw należy podkreślić, że 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, to dopóki art. 15c w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej funkcjonują w obrocie prawnym, przepisy te, jako powszechnie obowiązujące, winny być stosowane i to w takim brzmieniu jakie otrzymały na podstawie ustawy zmieniającej, także w niniejszej sprawie.

Jednocześnie należy pamiętać, że w przypadku wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 4/18 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 ubezpieczona w okresie od 14 października 1985 r. do 31 lipca 1990 r., w trakcie pełnienia służby nie pełniła służby na rzecz państwa totalitarnego i zastosowanie wobec niej 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 ubezpieczonej wystąpił przesłanka „służby na rzecz totalitarnego państwa” - w zakresie, w jakim jej znaczenie określa ustawa nowelizująca. Wprowadzony do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b, wymienia wprost – Departament (...) jako formację, w której służbę w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. zalicza się do służby na rzecz państwa totalitarnego (art. 13b ust. 1 pkt. 5 lit. d) tiret 5 ustawy zaopatrzeniowej). A w sprawie bezspornym jest, że T. K. w spornym okresie pełniła służbę we wskazanej formacji, która wykonywała czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa.

Sąd Apelacyjny podziela i przyjmuje za własne ustalenia faktyczne sądu pierwszej instancji o przebiegu służby T. K. oraz postępowania poprzedzającego wydanie zaskarżonej decyzji, poza ustaleniem, że „T. K. nigdy nie miała kontaktu ze sprawami przeciwko duchowieństwu, związkom zawodowym i opozycji. Ubezpieczona nie podejmowała czynności, które naruszałyby godność, wolność czy inne prawa człowieka.” (art. 387 § 2¹ pkt. 1 k.p.c.).

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że z akt osobowych ubezpieczonej przekazanych przez Instytut Pamięci Narodowej (k. 26 akt sprawy) wynika, że:

T. K. od 15 listopada 1983 r. pracowała w Centrum (...) Międzymiastowej.

W dniu 21 czerwca 1985 r. złożyła do Dyrektora (...) MSW podanie o przyjęcie do pracy w Milicji Obywatelskiej wskazując, że ukończyła studia w (...) Instytucie (...) (ZSRR) w 1983 r. i chciałaby podjąć pracę zgodnie z swoją specjalnością. Jednocześnie wnioskodawczyni nadmieniła, że jej mama jest byłym pracownikiem (obecnie na rencie), a ojciec w dalszym ciągu pracuje w MSW.

T. K. została skierowana do pracy w MSW przez ojca, a niemalą rolę odgrywały warunki finansowe.

dowód: podanie z dnia 21 czerwca 1985 r. k. 3

ankieta personalna k. 4-11

opinia k. 23.

W dniu 21 czerwca 1989 r. T. K. została przyjęta w poczet kandydatów na członka (...), chociaż w piśmie z dnia 14 stycznia 1988 r. podała, że członkiem tej partii jest od dnia 8 lutego 1978 r.

dowód: wyciąg z protokołu posiedzenia egzekutywy (...) k. 20

raport z dnia 14 stycznia 1988 r. k. 38.

T. K. w latach 1985-1990 awansowała na stopnie milicji obywatelskiej:

- kapral (7 października 1987 r.),

- starszy kapral (7 października 1988 r.),

- podporucznik MO (14 lipca 1989 r.).

Przełożony we wnioskach personalnych o nadanie stopnia milicji obywatelskiej podkreślał, że T. K. posiada dobre przygotowanie zawodowe zgodne z kierunkiem zatrudnienia; jest funkcjonariuszem zdyscyplinowanym działającym w sposób planowy i logiczny; realizuje samodzielnie zadania konstruktorskie na poziomie inżynierskim.

dowód: przebieg służby k. 26

wniosek o nadanie stopnia milicji obywatelskiej kaprała (brak daty)

k. 31

wniosek o nadanie stopnia milicji obywatelskiej podporucznika z dnia

12 czerwca 1989 r. k. 39-40.

T. K. pracowała w zespole opracowującym i wdrażającym do produkcji urządzenia techniki operacyjnej.

dowód: opinia służbowa z dnia 2 kwietnia 1987 r. k. 29.

W latach 1988-1989 była członkiem grupy konstruktorów zajmujących się opracowywaniem sprzętu techniki operacyjnej w nowej dziedzinie techniki elektronicznej, uzyskując dobre wyniki.

dowód: indywidualna karta przeglądu kadrowego k. 41-42.

Oceniając pracę T. K. za lata 1987-1988 przełożony wskazał, że zna i stosuje się do zasad pracy obowiązujących w jednostce; samodzielnie realizuje zadania inżynierskie przy opracowywaniu i wykonywaniu sprzętu techniki operacyjnej, a za efektywną pracę i zaangażowanie w realizację zadań służbowych była kilkakrotnie nagradzana w minionym okresie. Jednocześnie opiniujący pokreślił, że za szczególne osiągnięcia w realizacji nowego urządzenia techniki operacyjnej z zastosowaniem nowej technologii otrzymała w br. nagrodę Szefa (...) (...) MSW.

Zdaniem przełożonego prawidłowa adaptacja zawodowa, szeroki zakres wiadomości teoretycznych oraz niezbędny zasób wiedzy praktycznej uzyskany w minionym okresie, stworzył podstawy do tego, że tow. B. (nazwisko rodowe ubezpieczonej) stała się równorzędnym partnerem do realizacji zadań służbowych dla towarzyszy, z którymi współpracuje, a w związku z tym zasługuje na mianowanie funkcjonariuszem stałym.

dowód: opinia z dnia 3 października 1988 r. k. 34-40,

wniosek personalny z października 1988 r. o mianowanie

funkcjonariuszem stałym k. 33.

Nadto należy mieć na uwadze, że Departament (...) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych został powołanych do:

- 1) stosowania środków techniki specjalnej w zakresie instalacji i eksploatacji zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- 2) organizowania rozwoju techniki specjalnej w resorcie spraw wewnętrznych,
- 3) inspirowania i koordynowania oraz opiniowania wynalazczości i racjonalizacji w ramach postępu technicznego w dziedzinie techniki specjalnej resortu spraw wewnętrznych,
- 4) konstruowania i produkowania sprzętu i urządzeń techniki specjalnej w zakresie podsłuchu, podglądu, fotografii operacyjnej i legalizacji, planowania i zabezpieczania potrzeb operacyjnych w zakresie produkcji i wyposażenia w środki techniki specjalnej (§ 1 zarządzenia nr 00167/71 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 grudnia 1971 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Departamentu (...) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych).

Wydział (...)) Departamentu - w którym była zatrudniona T. K. - był odpowiedzialny za rozwój techniki specjalnej w dziedzinach:

- p. telefonicznego
- p. pokojowego
- sygnalizacji alarmowej
- utajniania i szyfracji informacji przesyłanych technicznymi środkami łączności

w oparciu o najnowsze osiągnięcia nauki i techniki w kraju i zagranicą.

W szczególności do zadań tego Wydziału - według Ramowych Zakresów Pracy Wydziałów Departamentu (...) z dnia 6 marca 1984 r. - należało w oparciu o osiągnięcia nauki i techniki rozwijanie techniki specjalnej w zakresie:

- kontroli informacji przekazywanej w analogowych i cyfrowych systemach łączności przewodowej,
- kontroli rozmów prowadzonych w pomieszczeniach i otwartej przestrzeni,
- obserwacji osób i obiektów z wykorzystaniem sprzętu optycznego i telewizyjnej techniki operacyjnej ((...)),
- rejestracji i odtwarzania informacji uzyskanych w w/w systemach,
- otwierania zamków dla potrzeb macierzystej jednostki,
- zabezpieczania własnych systemów i urządzeń przed dekonspiracją,
- poszukiwań i wykrywania środków techniki specjalnej obcych służb stosowanych do kontroli rozmów i obserwacji pomieszczeń.

Z kolei, technika operacyjna służy do uzyskiwania informacji w sposób tajny przy pomocy specjalnych środków technicznych. Może być stosowana wobec osób podejrzanych o wrogą działalność, winna dotyczyć opracowań o szczególnym znaczeniu operacyjnymi i wyłącznie w sprawach figurujących w ewidencji operacyjnej (zarządzenie nr 0047/79 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 grudnia 1979 r. w sprawie stosowania i wykorzystania techniki operacyjnej).

Powyższe ustalenia – ocena pracy ubezpieczonej oraz zakres zadań jednostki, w której była zatrudniona – jednoznacznie wskazują, że T. K. w spornym okresie pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a nadto swoją pracą przyczyniała się do naruszania podstawowych praw i wolności obywatelskich – prawa do prywatności i wolności.

W tej sytuacji informacja IPN, która legła u podstaw wydania zaskarżonej decyzji odpowiada stanowi faktycznemu i jest zgodna z rzeczywistością. Dlatego organ rentowy słusznie ponownie ustalił wysokość świadczenia emerytalnego T. K. na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

Zatem zupełnie za zupełnie dowolne należy uznać stanowisko sądu pierwszej instancji, według którego w zgromadzonym materiale dowodowym brak jest dowodów, aby ubezpieczona w okresie od 14 października 1985 r. do 31 lipca 1990 r. pełniąc służbę w Wydziale (...), naruszała prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę. Sąd Okręgowy zupełnie zignorował fakt, że praca ubezpieczonej właśnie służyła naruszeniu podstawowych praw i wolności obywateli, szczególnie tych walczących z obowiązującym systemem socjalistycznego terroru. Zupełnie oderwanym od rzeczywistości jest przyjęcie przez sąd pierwszej instancji, że ubezpieczona nie pełniła służby na rzecz państwa totalitarnego, bo nie brała - jak sama zeznała - udziału w czynnościach wymierzonych w opozycję czy kościół. Ubezpieczona zeznała, że nie opracowywała żadnych urządzeń i

Sąd Okręgowy zeznanie to uznał za wiarygodne, chociaż z akta osobowych ubezpieczonej (które Sąd ten także uznał za wiarygodne) jednoznacznie wynika, że T. K. pracowała w zespole opracowującym i wdrażającym do produkcji urządzenia techniki operacyjnej (opinia służbowa z dnia 2 kwietnia 1987 r. k. 29), samodzielnie realizowała zadania inżynierskie przy opracowywaniu i wykonywaniu sprzętu techniki operacyjnej (opinia z dnia 3 października 1988 r. k. 34-40), a za szczególnie osiągnięcia w realizacji nowego urządzenia techniki operacyjnej z zastosowaniem nowej technologii otrzymała nagrodę Szefa (...) Zabezpieczenia Operacyjnego MSW (wniosek personalny z października 1988 r. k. 33 i opinia z dnia 3 października 1988 r. k. 34-40). Przy czym, Sąd Okręgowy zupełnie pominął również oczywisty fakt, że ubezpieczona składając zeznania przedstawiła tylko te okoliczności, które miały wykazać, że nie pełniła służby na rzecz państwa totalitarnego.

Ponadto – wbrew stanowisku sądu pierwszej instancji, a uznając za trafne zarzuty naruszenia prawa materialnego – podkreślić należy, że treść przepisów, które legły u podstaw wydania zaskarżonej decyzji czyli art. 15c 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.

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 innych źródeł odkodowania omawianej definicji, w tym także do 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 prawnej.

Tym samym sąd odwoławczy nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w powołanej i przyjętej przy rozstrzygnięciu niniejszej sprawy przez Sąd Okręgowy uchwale 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 sformulowano 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 (...) z kadencji sejmu 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 mogłyby 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 wyciszeniu 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 (...), 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, a nie odebranie prawa do zabezpieczenia społecznego. 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 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 uznał, iż sporna legislacja (art. 15c ustawy zaopatrzeniowej) 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 wprowadzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składkowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) pozbawienia wolności z przyczyn politycznych wobec nieuzyskiwania podlegającego obowiązkowi składkowemu dochodu wskutek poddania ich bezprawnym represjom politycznym ze strony tzw. aparatu bezpieczeństwa (...). Zatem, obecne przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru (z ostatniego, w normalnym biegu zdarzeń najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym) za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących 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.

Wprowadzone regulacje ustawą zmieniającą odpowiadają 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 i utrwalania systemu zwalczania 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 - a także uczestniczące w systemie to umożliwiającym - 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 (...), nr (...), 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 wyższym niż minimum socjalne, bo w wysokości średniego świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. 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.

Jednocześnie 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 przejęciem przez Instytut Pamięci Narodowej, powołują się na brak obciążających ich dowodów.

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, co wynika nie tylko z zeznań ubezpieczonej, ale także z jej akt osobowych (ankieta personalna k. 4-9).

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 3.071.500 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.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie stanowi zatem usprawiedliwienia podnoszony przez wielu funkcjonariuszy - w tym także ubezpieczoną - argument, że oni osobiście nie podejmowali żadnych aktywnych działań wobec współobywateli, których musieliby dzisiaj się wstydzić. Podkreślenia wymaga, że zamiast uczestniczyć w totalitarnym reżimie ubezpieczona, 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 zaskarżona decyzja jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, co do których Sąd Apelacyjny odmiennie niż Sąd Okręgowy nie odnalazł przesłanek do odmowy ich zastosowania. Jak już wyżej wskazano ratio legis rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2016 roku jest obniżenie świadczenia jako wynik świadomego i dobrowolnego udziału ubezpieczonej w służbach bezpieczeństwa państwa o strukturze komunistyczno-totalitarnej, które zwalczały najbardziej podstawowe, bo przyrodzone prawa człowieka i wolności obywatelskie.

Sąd Okręgowy wielokrotnie podkreślił, że w spornym okresie ubezpieczona nie dopuszczała się czynów polegających na naruszaniu prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę. 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, że ubezpieczona w spornym okresie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa i czerpała z tego korzyści do czasu wydania zaskarżonej 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). Ubezpieczona nie przedstawiła jednak żadnych dowodów na to, że takie działania podejmowała.

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 ubezpieczonej świadczeń z zgodnie obowiązującymi przepisami.

Z tych też względów, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. w związku z art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie.

O kosztach, Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 98 § 1 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu), przy czym Sąd rozstrzyga o kosztach w każdym orzeczeniu kończącym sprawę w instancji (art. 108 § 1 k.p.c.). Do celowych kosztów postępowania należy, między innymi, koszt ustanowienia zastępstwa procesowego (art. 98 § 3 i art. 99 k.p.c.). Zatem, skoro uwzględniono apelację organu rentowego uznać należało, że organ ten wygrał postępowanie zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji. Wysokość kosztów ustalono na podstawie § 9 ust. 2 (180 zł za pierwszą instancję) oraz § 10 ust. 1 pkt 2 (240 zł za drugą instancję) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radcowskie (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 265).

Z przywołanych przyczyn Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji wyroku.

Jolanta Hawryszko Urszula Iwanowska Gabriela Horodnicka-Stelmaszczuk

zdanie odrębne

III AUa 254/22

UZASADNIENIE ZDANIA ODRĘBNEGO

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

W ocenie sędziego zgłaszającego zdanie odrębne, przepisy art. 15c (emerytura osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa), art. 18 ust.2 (kwota emerytury lub renty nie może być niższa od kwoty najniższej emerytury lub renty), art. 22a (renta inwalidzka osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa) i art. 24a (renta rodzinna przysługująca po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa) w zw. z art. 13b ust. 1 i w zw. z art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie pozwalają na obniżanie świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i członków ich rodzin z następujących przyczyn.

1.

W pierwszej kolejności, skupiając się wprost na literalnej interpretacji analizowanych przepisów, tj. art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13a i w zw. z art. 15c, art. 22a oraz art. 24a a w tym kontekście pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, należy zwrócić uwagę na niejednoznaczność prawną i otwartość katalogu zamieszczonego w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wymaga podkreślenia, że w uzasadnieniu projektu do ustawy zmieniającej z dnia 16.12.2016 r., ustawodawca wyjaśnił, że sądy wielokrotnie wskazywały, iż tzw. katalog lustracyjny z art. 2 ustawy z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, jest bardzo nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy **konkretna**

jednostka była organem bezpieczeństwa państwa, a więc projektowana ustawa miała na celu usunięcie wskazanej wady wcześniejszych aktów prawnych. Jednak, mimo powyższego założenia, ustawodawca nie zlikwidował tej wady poprzedniej ustawy, ponieważ regulacja zawarta w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest nadal w znacznym zakresie niekonkretna, a przez to niemożliwa do zastosowania. Ustawodawca w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy owszem wskazał konkretnie kilkadziesiąt formacji, w których służba podlegała restrykcji ustawowej, ale jednocześnie i równolegle posłużył się ogólnikowymi zwrotami, które nie definiują innych, pozostałych struktur, lecz tworzą otwarty i niedookreślony katalog, w dużym zakresie, w sposób legalny niemożliwy do zweryfikowania, a przy tym służba w tych niedookreślonych strukturach również objęta została restrykcją ustawową. Co więcej, ustawodawca, nawet wprost definiując struktury, sformułował warunki ustawowe, oparte na ogólnych i niezdefiniowanych pojęciach, niemożliwych do określenia w drodze wykładni prawa, ponieważ pojęcia te odniósł do treści merytorycznych, które nie zostały wyjaśnione w definicjach ustawowych. W szczególności, tytułem przykładu: ustawodawca w treści art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – na gruncie którego to przepisu toczy się większość sporów przed tutejszym sądem - wskazał na: poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW, przy czym te tzw. poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW nie zostały wyspecyfikowane w ustawie i znane są tylko wąskiemu gronu specjalistów IPN. Natomiast adresat przepisu prawa musi sam prowadzić kwerendę, po to by ustalić, czy akurat jego służba kwalifikowała się jako służba w tego rodzaju instytucji/formacji, a nawet wtedy, do końca nie ma pewności, czy dokonał prawidłowej kwalifikacji, ponieważ ustawa nie ustanawia kryteriów pozwalających na tego rodzaju weryfikację. Co więcej, historyczne akty prawa wewnętrznego, dotyczące struktur i formacji służby ochrony państwa, w większości z były klauzulą tajną i ściśle tajną, które nie są znane i udostępniane publicznie, nie zostały ujawnione jako załączniki do ustawy. Zostają natomiast przez IPN ujawniane w trakcie postępowań sądowych, chociaż IPN nie jest stroną procesu i nie ma kompetencji procesowej do zajmowania w sprawie merytorycznego stanowiska. Nie ma więc pewności ustawowej, czy stosujący prawo odwołuje się do prawidłowych aktów prawnych i dokumentów archiwalnych, jak też, czy prawidłowo interpretuje ich treść w kontekście art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, bowiem nie dysponuje fachową wiedzą historyczną właściwą dla pracowników IPN, a przede wszystkim ustawa nie daje narzędzi weryfikacyjnych.

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

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

o jakim szkolnictwie i dyscyplinie mówi ustawa, o jakich kadrach i aspektach ideowo-wychowawczych pracy w SB jest mowa.

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

Trzeba też zaznaczyć, że w toku procesu legislacyjnego zastępca prezesa IPN 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.

Powyższe wg: (...)

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

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

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

w tych latach mógłby spotkać się z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego (teza 90 uchwały).

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, iż ustawa z 16.12.2016 roku wprowadziła nowe kryterium - służbę na rzecz totalitarnego państwa, a to, co taka „służba” oznacza, tłumaczy ustawa lustracyjna: chodzi o zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. To dodatkowe kryterium jest kluczem. Można argumentować, że nie wystarczy być na liście instytucji i jednostek, które ustawodawca uznał za totalitarne. Rzecznik PO słusznie argumentował, że obywatel ma prawo oczekiwać, że oceniając sprawę jego emerytury, państwo sprawdzi, czy jego służba spełniała cechy określone w definicji ustawy lustracyjnej, a tylko tak może być zrealizowany cel ustawy, by ci, których służba nie była działaniem na rzecz totalitarnego państwa, nie tracili w sposób nieuzasadniony świadczeń.

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

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

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

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

2

Kolejną kwestią jest to, że na gruncie spraw rozpoznawanych w oparciu o art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, tak orzecznictwo jak i doktryna dopuszczają rozproszoną kontrolę konstytucyjną przepisów ustawy w oparciu o zasady zapisane w Konstytucji RP. W tej kwestii na aprobatę zasługują poglądy Sądu Najwyższego z uzasadnienia wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., (...) 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 zapewnić obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP wskazanych przepisów ustawy.

Wymaga dalej wskazania, że aktualna regulacja prawna po raz drugi dotyczy zagadnienia pozbawienia przywilejów emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, którzy zresztą w większości podlegali formalnej weryfikacji, kwalifikującej ich do dalszej służby w Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Najwyższy w uchwale 7 Sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020, III UZP 1/20, podejmując to zagadnienie wskazał, że dopuszczalny sam w sobie cel, polegający na konieczności odebrania przywileju, zderza się z abstrakcyjnym mechanizmem, w którym funkcjonariusz, albo członek jego rodziny, ma obowiązek udowodnić 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).

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

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

Emerytura policyjna.

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

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

(...)

Renta inwalidzka.

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

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 nic się nie należy ani 0,7, ani 2,6, ani 0,5, po prostu nie należy się nic. Należy się zero. W związku z tym w art. 15c ust. 1 pkt 1 wyrazy „0,5 podstawy wymiaru” proponujemy zastąpić wyrazami „0 podstawy wymiaru”.

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

Powyższe wg: (...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.

Ostatnim zagadnieniem jest sankcja ustawodawcy przewidziana w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy: Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Analogiczną regulację zawiera art. 24a ust. 2 i art. 22a ust. 3 ustawy. Przepisy te, zatem wprowadzają w stosunku do funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1.08.1990 r. już na rzecz wolnej Polski, swoistą sankcję finansową polegającą na tym, że niezależnie od wysokości wypracowanego w okresie służby świadczenia, wartość ta, w każdym przypadku kwalifikowanym na podstawie art. 13b ust. 1 ustawy, będzie obniżona do kwoty przeciętnego świadczenia (emerytury, renty, renty rodzinnej) wypłacanego w systemie ubezpieczenia powszechnego.

Należy w tym miejscu zauważyć, że część z tych funkcjonariuszy przeszła weryfikację w oparciu o regulacje zawarte w art. 132 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180) i w wydanej na ich podstawie uchwale nr 69 Rady Ministrów z 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M.P. Nr 20, poz. 159). W myśl przepisów uchwały nr 69, celem przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego powołano Centralną Komisję Kwalifikacyjną, Komisję Kwalifikacyjną do Spraw Kadr Centralnych oraz wojewódzkie komisje kwalifikacyjne. W każdym województwie przewodniczący Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej powołał wojewódzką komisję kwalifikacyjną spośród przedstawicieli: Szefa Urzędu Ochrony

Państwa, Komendanta Głównego Policji oraz związku zawodowego funkcjonariuszy Policji, a także spośród innych osób o uznanym w lokalnej społeczności autorytecie moralnym i społecznym, jak również o udział w pracach komisji zwrócił się do dwóch posłów i senatora z danego województwa. Wojewódzka komisja kwalifikacyjna oceniała przydatność kandydata do służby, na podstawie jego wniosku, dotychczasowych dokumentów osobowych i dotyczących przebiegu służby oraz innych przedstawionych jej dokumentów, mogła również przeprowadzić z kandydatem rozmowę uzupełniającą z własnej inicjatywy lub na wniosek kandydata, mogła korzystać z pomocy właściwych komórek kadrowych Urzędu Ochrony Państwa, Policji i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wojewódzka komisja kwalifikacyjna wydawała pozytywną opinię o kandydacie w razie stwierdzenia, że odpowiadał wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza danej służby lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, określonym w ustawie, oraz powzięcia przekonania, że posiada kwalifikacje moralne do pełnienia służby, zwłaszcza że:

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

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

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

Powyższe prowadzi do wniosku, że funkcjonariusz aktualnie kwalifikowany na podstawie art. 13b ust. 1 ustawy, który otrzymał pozytywną ocenę komisji kwalifikacyjnej, potwierdzającą nienaganność służby w formacji SB, podlega represji, ponieważ analizowana ustawa, wbrew pozytywnej ocenie komisji kwalifikacyjnej, przypisuje mu pejoratywne cechy osoby służącej na rzecz totalitarnego państwa i z tej racji odbiera świadczenia z zabezpieczenia społecznego, wypracowane podczas służby na rzecz R, a co więcej czyni to już po raz drugi.

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

Ponadto, w uzasadnieniu projektu ustawy nie przedstawiono argumentów odnoszących się do zasady proporcjonalności rozwiązania prawnego z art. 15 ust.3 i art. 22a ust. 3 oraz art. 24a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniowej.

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

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

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

Powyższe wg: (...)

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

konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością).

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

13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co stanowi o nierównym traktowaniu w ramach grupy osób o takich samych lub porównywalnych cechach.

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

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

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

SSA Jolanta Hawryszko