

Sygn. akt III AUa 344/22

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 lutego 2023 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia Jolanta Hawryszko
-----------------	--------------------------

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 lutego 2023 r. w Szczecinie

sprawy J. K.

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

o wysokość emerytury i renty policyjnej

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 29 marca 2022 r., sygn. akt VI U 167/19

oddala apelację.

	Jolanta Hawryszko	
--	-------------------	--

**III AUa 344/22**

## UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 10 sierpnia 2017 r., nr (...) na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) oraz na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej nr (...)z 24 maja 2017 r., ponownie ustalił wysokość **emerytury** należnej ubezpieczonemu J. K., stwierdzając że od 1 października 2017 r. wysokość świadczenia wynosi 2.069,02 zł, przy przyjęciu podstawy wymiaru emerytury 5.184,20 zł.

Decyzją z 10 sierpnia 2017 r., nr (...) organ na podstawie art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz na podstawie ww informacji nr (...) ponownie ustalił wysokość **renty inwalidzkiej** ubezpieczonego stwierdzając, że od 1 października 2017 r. wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do III grupy, stanowiącej 0,00 % podstawy wymiaru wynosi 0,00 zł. W związku z tym wysokość renty

inwalidzkiej została podwyższona do kwoty 750 zł; renta inwalidzka nie będzie wypłacana z uwagi na posiadanie przez ubezpieczonego prawa do korzystniejszej emerytury policyjnej.

Odwołanie od decyzji wywiódł ubezpieczony, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego: - art. 2 Konstytucji RP; - art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; - art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności polegające; - art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; - art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; - a nadto przywołanie błędnej podstawy prawnej wydanej decyzji o ponownym ustaleniu wysokości emerytury tj. art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1, z jednoczesnym rażącym naruszeniem art. 33 ust. 1, który określa wyłączne przesłanki takiej decyzji, a w konsekwencji bezprawne ponowne jej ustalenie w drastycznie obniżonej wysokości, a w konsekwencji: - naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 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 arbitralnym naruszeniu osobistych praw majątkowych ubezpieczonego i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia prawa ubezpieczonego do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej.

Odwołujący wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji przez przyznanie świadczeń w dotychczasowej wysokości i zasądzenie od organu rentowego na rzecz ubezpieczonego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie.

**Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 29 marca 2022 r. zmienił zaskarżone decyzje w ten sposób, że przyznał ubezpieczonemu prawo do ustalenia wysokości emerytury z pominięciem art. 15 c ust. 1, 2, 3 oraz policyjnej renty inwalidzkiej z pominięciem art. 22 a ust. 1, 2, 3 - ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy policji, agencji bezpieczeństwa wewnętrznego, agencji wywiadu, służby kontrwywiadu wojskowego, służby wywiadu wojskowego, centralnego biura antykorupcyjnego, straży granicznej, straży marszałkowskiej, służby ochrony państwa, państwowej straży pożarnej, służby celno-skarbowej i służby więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. 2016 poz. 708 ze zm.) - poczynając od 1 października 2017 roku.**

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony ur. (...), ukończył technikum zawodowe i zdobył tytuł technika mechanika o specjalności pojazdy samochodowe. Od 1 kwietnia 1982 do 1 kwietnia 1984 odbył zastępczą służbę wojskową w (...)w W.. Kolejno w latach 1984 - 1985 pracował w Państwowym Domu Pomocy Społecznej nr.(...) w W. jako referent ds. administracyjnych, a następnie w latach 1985 - 1986 w Domu (...) w W. jako referent ds. administracyjnych.

**Z dniem 1 marca 1986 został przyjęty na stanowisko młodszego inspektora do służby w Wydziale V (...) w W.. W okresie służby przygotowawczej do obowiązków ubezpieczonego należało przygotowanie się do wykonywania prostych zadań operacyjnych, pomoc w ochronie i zabezpieczeniu ochranianych obiektów ( Huta (...), U., P.).**

**Od 1 września 1986 do 16 czerwca 1989 był słuchaczem Wyższej Szkoły (...) w L., uzyskał stopień podchorążego (...).**

**Z dniem 1 marca 1989 mianowany został funkcjonariuszem stałym - w sporządzonej wówczas okresowej ocenie kwalifikacji zawodowych stwierdzono, że z uwagi na krótki staż pracy nie posiada zbyt „bogatego doświadczenia zawodowego”. Od 23 czerwca 1989 został oddelegowany**

**na stanowisko inspektora wydziału V (...) W.. Już 4 września 1989 podjął studia stacjonarne w Akademii Spraw Wewnętrznych (prawo).**

Po pozytywnej weryfikacji, jako absolwent (...) z dniem 15 marca 1991 oddelegowany został do dyspozycji Komendanta (...) Policji w W..

Od 1 kwietnia 1991 pełnił służbę jako młodszy specjalista Wydziału (...) (...) W. P.. W tym czasie prowadził różne formy pracy operacyjnej, zajmował się inwigilacją i rozpracowywaniem osób i grup zajmujących się przestępczością samochodową, dokonywał zatrzymań tych osób, gromadził materiał dowodowy na potrzeby postępowań przygotowawczych.

Na własną prośbę - od 1 października 1992 - przeniesiony został do Wydziału ds. (...) (...) Komendy Rejonowej Policji W. P. na stanowisko młodszego specjalisty, gdzie podejmował czynności związane z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości gospodarczej na terenie dzielnicy P., a w tym m.in.: opracowywanie wniosków i planów czynności operacyjnych, obejmowanie inwigilacją osób podejrzanych o dokonywanie przestępstw; pozyskiwanie osobowych źródeł informacji i współpraca z nimi; dokonywanie analizy zebranych materiałów operacyjnych, bieżąca rejestracja operacyjna, ale także udział w szkoleniach zawodowych i wykonywanie czynności służbowych zleconych przez przełożonych. Z dniem 16 maja 1999 został asystentem Sekcji IV VII Wydziału (...) (...), a od 30 lipca 1999 pełnił funkcję młodszego specjalisty Sekcji II Wydziału ds. (...) (...) KP W. P.. Od 1 lipca 2000 ubezpieczony pełnił służbę jako detektyw (...) z (...) Gospodarczą (...) W. P.. Od 1 kwietnia 2003 został specjalistą Referatu I Sekcji Do (...) z (...) Gospodarczą (...) W. VII. Z dniem 4 grudnia 2003r. został rzecznikiem dyscyplinarnym w randze nadkomisarza Komendy Rejonowej Policji W. (...). W czasie służby nie był karany dyscyplinarnie; był pozytywnie oceniany, wielokrotnie wyróżniany i nagradzany. Na mocy rozkazu personalnego nr (...) zwolniony został z dniem 30 czerwca 2007 ze służby w Policji w związku ze stanem zdrowia (uznany za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby, stwierdzono inwalidztwo bez związku ze służbą). W opiniach służbowych przełożeni wskazywali, że w całym okresie służby w Policji (MO) ubezpieczony był funkcjonariuszem, który z zaangażowaniem i sumiennością wykonywał obowiązki służbowe. Pełniąc służbę ubezpieczony nie brał udziału w zwalczaniu opozycji, związków zawodowych, nie naruszał praw i wolności człowieka.

Decyzją z 6 sierpnia 2007 organ ustalił ubezpieczonemu prawo do emerytury policyjnej od 30 czerwca 2007 r. Decyzją z 6 sierpnia 2007 ustalił również prawo do policyjnej renty inwalidzkiej od dnia 30 czerwca 2007 r. Wypłata świadczenia została zawieszona.

**W dniu 17 marca 2010 Instytut Pamięci Narodowej wystawił informację** o przebiegu służby ubezpieczonego w organach bezpieczeństwa państwa nr (...), w której potwierdzono, że odwołujący od **1 marca 1986 do 31 lipca 1990** pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z 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.). Decyzją z 9 kwietnia 2010 organ na podstawie informacji Nr (...) ponownie ustalił wysokość emerytury od 1 maja 2010, uwzględniając okres służby od 1 marca 1986 do 31 lipca 1990 w wymiarze 4 lat i 5 miesięcy przy użyciu wskaźnika 0,7 % za każdy rok służby. Ubezpieczony nie odwoływał się od ww. decyzji.

Wysokość przysługującej ubezpieczonemu emerytury do wypłaty po waloryzacji od 1 marca 2017 r. wyniosła 2.923,37 zł. Podstawa wymiaru emerytury po waloryzacji od 1 marca 2017 r. wyniosła 5.184,20 zł.

Instytut Pamięci Narodowej - na podstawie zapisów znajdujących się w aktach osobowych ubezpieczonego - sporządził **24 maja 2017 informację o przebiegu służby** nr (...), w której wskazano, że J. K. w okresie **od 1 marca 1986 do 31 lipca 1990** pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Zaskarżonymi decyzjami z 10 sierpnia 2017 organ ponownie ustalił od 1 października 2017 wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do III grupy inwalidów stanowiącej 0,00 % podstawy wymiaru, w kwocie 750 zł (po podwyższeniu

do kwoty najniższej wysokości świadczenia) oraz wysokość emerytury od 1 października 2017 r. w kwocie 2.069,02 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 5.184,20 zł. Do ustalenia wysokości emerytury przyjęto wysługę emerytalną z tytułu: zasadniczej służby wojskowej w wymiarze 2 lat i 1 dnia, służby w Policji w okresie od 1 sierpnia 1990 do 30 czerwca 2007 w wymiarze 16 lat i 11 miesięcy, okresy zatrudnienia przed służbą od 20 kwietnia 1984 do 20 lutego 1985 oraz od 2 maja 1985 do 22 lutego 1986. Okres służby od 1 marca 1986 do 31 lipca 1990 uznano za okres określony w art. 13b ww. ustawy, liczony po 0,0%. Emerytura wyniosła 53,30 % podstawy wymiaru.

Sąd Okręgowy uwzględnił odwołania ubezpieczonego. Żadna ze stron nie kwestionowała wynikającego z dokumentów przebiegu służby ubezpieczonego. Mimo stosownego zobowiązania strona pozwana nie wskazała jakie indywidualne czyny ubezpieczonego świadczą o tym, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, ani by angażował się w charakterystyczne dla tego państwa zadania i funkcje, a w szczególności by dopuszczał się naruszania podstawowych praw i wolności człowieka. Pozwany organ rentowy nie zakwestionował także w żaden sposób przedstawianej przez ubezpieczonego w pismach procesowych oraz w zeznaniach, relacji o wykonywanych obowiązkach służbowych. Strony różniły się w zakresie kwalifikacji spornego okresu służby i wykładni przepisów, na podstawie których zaskarżonymi w sprawie decyzjami dokonano ponownego ustalenia wysokości świadczeń. W ramach postępowania dowodowego Sąd dopuścił dowody z dokumentów zgromadzonych w aktach organu rentowego, z akt personalnych oraz z zeznań ubezpieczonego. Przebieg służby J. K. nie był kwestionowany przez strony i nie budził wątpliwości Sądu. Sąd nie znalazł również podstaw, by zakwestionować wiarygodność zeznań skarżącego, co do charakteru czynności wykonywanych przez niego w spornym okresie, gdyż jego wyjaśnienia w tym zakresie były konsekwentne, logiczne, spójne, a nadto znalazły potwierdzenie w dokumentach osobowych ubezpieczonego, w szczególności w opiniach służbowych. Wiarygodność zeznań ubezpieczonego nie była nadto kwestionowana przez organ rentowy.

W dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z 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, 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. ma być uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa.

**Służba w (...) w Wydziale V wymieniona w art. 13b ust. 1 pkt 5 c** ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ponadto ustawa zmieniająca wprowadziła nowe zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury oraz renty.

Zgodnie z przepisem art. 15 c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13 b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 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 emerytur przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio. Emerytury nie podwyższa się jednak zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b (art. 15 c ust. 2).

Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z tą regulacją, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15 c ust. 3).

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

Sąd Okręgowy uznał, iż organ rentowy niewłaściwie zastosował przepisy art. 15c oraz 22a ustawy zaopatrzeniowej i w konsekwencji nieprawidłowo obliczył wysokość świadczeń. Zajmując takie stanowisko Sąd miał na uwadze treść uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., akt III UZP 1/20, którą w pełni zaaprobował. W uchwale tej Sąd Najwyższy wskazał, iż kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13 b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Sąd Najwyższy wskazał, że nie można wyłącznie z faktu, iż dana osoba przynależała do danej formacji z czasów PRL stwierdzić, że służyła na rzecz totalitarnego państwa. Nie można bowiem generalizować i przyjmować, że każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż klóci się to z ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec odpowiedzialności zbiorowej. W uchwale zwrócono uwagę, że literalne brzmienie ustawy z 2016 r. nie zakłada żadnego rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub podejmowali działalność przeciwko demokratycznej opozycji oraz tymi, którzy takich działań nie podejmowali lub należeli jedynie do personelu technicznego. Warto podkreślić za Sądem Najwyższym, iż stosowanie mechanizmu odpowiedzialności zbiorowej zbliżyłoby cele ustawy nowelizującej do takich mechanizmów, jakie są stosowane w państwach totalitarnych.

Sąd Najwyższy wskazał, że miejsce pracy i czas pełnienia służby nie może być jedynym kryterium pozbawienia (ograniczenia) prawa do zaopatrzenia emerytalnego, zwłaszcza wobec osób, które przeszły proces weryfikacji i kontynuowały zatrudnienie w wolnej Polsce. 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 wyjaśnił, 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. oraz by wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. Dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy z 1994 r., gdyż zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, przybierające postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym.

Dodatkowo Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, iż sporządzana przez Instytut Pamięci Narodowej informacja, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie miała charakteru wiążącego dla Sądu. Nadto brak ograniczeń dowodowych w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych (tak Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z 18 lutego 2016 r., III AUa 451/15). Powyższe rozważania potwierdza postanowienie Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11.

W ocenie Sądu Okręgowego, w zgromadzonym materiale dowodowym brak dowodów na to, aby ubezpieczony w okresie od 1 marca 1986 do 31 lipca 1990 pełniąc służbę w młodszego inspektora, a następnie inspektora w (...) w W. w Wydziale V - naruszał prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę, którą to działalność w swym literalnym brzmieniu zakłada ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji oraz ich rodzin, w stosunku do każdego pełniącego służbę w jednostkach,

formacjach wskazanych w art. 13 b tej ustawy, poprzez uznanie jej za wykonywanie służby na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd na podstawie zeznań ubezpieczonego, a także w oparciu o dokumentację zawartą w aktach personalnych J. K. ustalił brak podstaw by uznać, że pełniona przez ubezpieczonego w spornym okresie służba w Wydziale V (...) na stanowisku młodszego inspektora i inspektora - wykazywała się cechami warunkującymi zastosowanie art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do odwołującego. W toku procesu nie ujawniono żadnych okoliczności uzasadniających obniżenie świadczeń przysługujących J. K.. Pozwany nie przedstawił żadnego dowodu na okoliczność pełnienia przez ubezpieczonego „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Mimo zobowiązania nie wykazano, że indywidualne czyny ubezpieczonego naruszały prawa i wolności człowieka, że ubezpieczony 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 właśnie definiuje się działalność na rzecz totalitarnego państwa). Z zeznań ubezpieczonego wynika, iż w trakcie pełnienia służby nie podejmował czynności które naruszałyby godność, wolność czy inne prawa człowieka.

Z dniem 1 marca 1986 ubezpieczony został przyjęty na stanowisko młodszego inspektora do służby w Wydziale V (...). W okresie służby przygotowawczej do obowiązków ubezpieczonego należało przygotowanie się do wykonywania prostych zadań operacyjnych, pomoc w ochronie i zabezpieczaniu ochraniających obiektów ( Huta (...), U., P.). Przy czym w okresie już od 1 września 1986 do 16 czerwca 1989 był słuchaczem Wyższej Szkoły (...) w L. i dopiero z dniem 23 czerwca 1989 został ponownie oddelegowany do Wydziału V (...) W.. W sporządzonej wówczas okresowej ocenie kwalifikacji zawodowych ubezpieczonego, sami przełożeni ubezpieczonego stwierdzili, że z uwagi na krótki staż pracy nie posiada zbyt „bogatego doświadczenia zawodowego”. Niedługo potem od 4 września 1989 podjął studia stacjonarne w Akademii Spraw Wewnętrznych na kierunku prawo. Natomiast po zakończeniu studiów wiosną 1991– podjął pracę na stanowisku młodszego specjalisty Wydziału (...) (...) W. P., gdzie zajmował się inwigilacją i rozpracowywaniem grup zajmujących się przestępczością samochodową. Pracę w Policji kontynuował, aż do przejścia na emeryturę. Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie pozwalał więc na ustalenie, iż praca odwołującego w spornym okresie była bezpośrednio ukierunkowana na realizowanie typowych dla państwa totalitarnego zadań.

Odnosząc się do argumentacji pozwanego - brak uzasadnienia dla automatycznego zrównywania statusu osób, które stały na czele kierownictwa organów państwa totalitarnego, szykanujących, nękających obywateli ze statusem osób, których obowiązki sprowadzały się do czynności technicznych, wykonywanych w każdym państwie. W okolicznościach sprawy ubezpieczony przez większość spornego okresu kontynuował naukę, co nie może być kwalifikowane jako pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa.

W ocenie Sądu Okręgowego, nie bez znaczenia było, iż ustanawiając w 1990 r. nowe służby tj. Urząd Ochrony Państwa i Policję wprowadzono zasadę kontynuacji służby dla funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, którzy przeszli do Policji oraz konieczności poddania się postępowaniu weryfikacyjnemu przez wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, którzy zostali ponownie w nich zatrudnieni po 1990 r. Jak wynikało z art. 25 ustawy z 6 kwietnia 1990 o Policji, służbę w Policji mógł pełnić obywatel polski, „który wykazuje nieskazitelną postawę moralną i patriotyczną”. Nie bez znaczenia pozostawał zatem przebieg służby ubezpieczonego po 31 lipca 1990 r. Jak wynika z zebranego w sprawie materiału dowodowego w trakcie pełnienia służby ubezpieczony zajmował się rozpracowywaniem grup zajmujących się przestępczością samochodową, a następnie zwalczaniem przestępczości gospodarczej. Przy czym jego praca była pozytywnie oceniana, za co ubezpieczony był wynagradzany finansowo i otrzymywał kolejne awanse. Z końcem 2003 roku został rzecznikiem dyscyplinarnym w randze nadkomisarza Komendy Rejonowej Policji W. (...). Na powyższą okoliczność uwagę zwrócił także Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale: „Potępienie należy się całemu systemowi oraz osobom, które za cenę własnego przywileju, chciały służyć formacji przemocy. Jednakże potępienie to nie może nastąpić en bloc, zwłaszcza w odniesieniu do osób, które na przykład pełniły wzorowo służbę po 1990 r.”.

Istotnym również pozostawał fakt, iż odwołujący miał już raz obniżone świadczenie emerytalne. W dniu 17 marca 2010 Instytut Pamięci Narodowej wystawił informację o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa nr (...), w której potwierdzono, że odwołujący od 1 marca 1986 do 31 lipca 1990 pełnił 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 9 kwietnia 2010 organ ponownie ustalił wysokość emerytury od 1 maja 2010, uwzględniając ww. okres służby przy użyciu wskaźnika 0,7 % za każdy rok służby. W świetle powyższego nie budzi wątpliwości, iż ubezpieczony przeszedł 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 mu już raz obniżonego świadczenia emerytalnego. Zatem zasadnym jest stwierdzenie, że wnioskodawca poniósł już raz konsekwencje służby w organach bezpieczeństwa państwa/państwa totalitarnego i okoliczność ta, nie może być pomijana przy ocenie jego sprawy. Nastąpiło to w 19 lat po zniesieniu ustroju komunistycznego, a obecna korekta dokonywana jest po upływie kolejnych 7 lat od poprzedniego obniżenia świadczeń. Bezspornie decyzją organu rentowego z 9 kwietnia 2010 r. wysokość świadczenia ubezpieczonego została obniżona w oparciu o przepisy ustanowione przez demokratyczne władze Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Sądu wydanie decyzji obniżającej wnioskodawcy przyznana mu zgodnie z obowiązującym prawem emeryturę i rentę po raz kolejny i po 7 latach od wydania poprzedniej decyzji w tym przedmiocie przez organ rentowy, nie stanowiło realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale jest w istocie sankcją, o czym świadczy zastosowanie przelicznika w wysokości 0,0 %.

Na powyższe zwrócił również uwagę Sąd najwyższy we wspomnianej już uchwale z dnia 16 września 2020, 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 ubezpieczonemu obniżono wysokość emerytury za okres służby od 1 marca 1986 do 31 lipca 1990 przez wyliczenie podstawy wymiaru świadczenia odwołującego przy użyciu wskaźnika 0,7 % za każdy rok służby. Jak wskazał Sąd Najwyższy obniżenie skarżącemu wysokości świadczenia po raz kolejny przybiera charakter represyjny i realizuje te same cele co poprzednio (odebranie ponownie 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* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., P 50/13, OTK-A 2014 nr 9, poz. 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.

Co więcej, w ocenie Sądu żadnego uzasadnienia w świetle konstytucyjnych zasad nie znajduje ograniczenie wysokości świadczeń ubezpieczonego do kwoty przeciętnej emerytury i przeciętnej renty, niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego, warunków służby i awansów uzyskanych po 1990r.

Uwzględniając wszystko powyższe Sąd doszedł do przekonania, że służba ubezpieczonego 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 znalazło bowiem uzasadnienia.

***Apelację od wyroku złożył organ emerytalny.*** Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

I. naruszenie przepisów postępowania, które miały wpływ na treść rozstrzygnięcia, a to:

1) art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c. polegające na bezpodstawnym przeniesieniu ciężaru dowodu na Organ rentowy w zakresie udowodnienia, że Ubezpieczony realizował służbę na rzecz państwa totalitarnego, o którym mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, gdy powyższe wynika z informacji o przebiegu służby przekazanej przez Instytut Pamięci Narodowej,

2) art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 252 k.p.c. polegające na zakwestionowaniu przez Sąd I instancji treści informacji IPN, pomimo braku udowodnienia przez Ubezpieczonego okoliczności przeciwnych,

3) art. 233 § 1 k.p.c. przez naruszenie swobodnej, bo dowolną ocenę dowodów, pozostającą w sprzeczności ze zgromadzonym materiałem dowodowym, a polegającą na uznaniu, że formacja, w której służył Ubezpieczony nie była istotna dla funkcjonowania ówczesnego państwa, podczas gdy Odwołujący pełnił służbę w formacji wyszczególnionej przez Ustawodawcę w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;

4) art. 232 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. polegające na uznaniu, że fakt służby ubezpieczonego na rzecz formacji wyszczególnionej w art. 13b ustawy nie stanowi okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy, o czym świadczy brak ustalenia zakresu zadań formacji, w której służył ubezpieczony.

II. naruszenia przepisów prawa materialnego, a to:

1) art. 13b w zw. z art. 15c ust. 1-3 i art. 22a ust. 1 i 3-4 ustawy zaopatrzeniowej przez ich niezastosowanie i uznanie, że sam fakt służby na rzecz formacji wyszczególnionej w tym przepisie nie jest wystarczający dla zastosowania regulacji zmniejszających wysokość świadczenia, a także brak kompletnego zbadania przez Sąd Okręgowy kryterium „służby na rzecz państwa totalitarnego”, co zostało wywołane naruszeniami ww. przepisów postępowania, jak też dokonanie modyfikacji definicji służby na rzecz państwa totalitarnego i utworzeniu przez Sąd I instancji własnej definicji, co stanowi o kreowaniu przez Sąd Ubezpieczeń Społecznych prawa w tym zakresie,

2) art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 grudnia 2018 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Celno-Skarbowej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2018 r. poz. 2373 z późn. zm.) przez niezastosowanie i uznanie, że informacja o przebiegu służby nie jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby,

3) art. 178 ust. 1 Konstytucji RP przez błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej przepisom ustawy zaopatrzeniowej.

Z uwagi na powyższe, apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie odwołań od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego (...) z 10.08.2017 o ponownym ustaleniu wysokości emerytury i ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej policyjnej, w całości.

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

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

Nie budzi wątpliwości Sądu Apelacyjnego, że przedmiotem niniejszej sprawy było rozstrzygnięcie kwestii - faktycznej i prawnej - czy organ rentowy legalnie zmniejszył przysługujące odwołującemu policyjne świadczenia z zabezpieczenia społecznego, na skutek zredukowania podstawy wymiaru świadczenia do wskaźnika o wartości 0% oraz obniżenia renty policyjnej o 10% podstawy wymiaru, za okres od **1 marca 1986 do 31 lipca 1990 r.**, który to okres został potraktowany jako okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, w myśl art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Nie budzi też wątpliwości, że rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia wymagało w pierwszej kolejności wykładni prawa materialnego, art. 13b ust. 1 ww. ustawy, bowiem spełnienie przesłanek tego przepisu warunkowało wdrożenie nowego mechanizmu ustalania wysokości emerytury funkcjonariusza, co de facto w sprawie sprowadziło się do znaczącej obniżki emerytury i wyzerowania kwoty renty inwalidzkiej. Powyższe oznacza,



że Sąd Okręgowy co do zasady orzekał na podstawie przepisu ustawowego, a nie na podstawie generalnego przepisu Konstytucji. W tej kwestii, dodatkowo, Sąd Apelacyjny odwołuje się do zaaprobowanego poglądu Sądu Najwyższego z uzasadnienia wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21: jeżeli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że: 1) po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną; 2) po drugie, że w sprawie nie wypowiedział się dotąd Trybunał Konstytucyjny, i 3) po trzecie, że nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, to dysponuje on kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia. Konkluzja ta sformułowana została w celu poszukiwania remediów w związku z zakłóceniem działalności Trybunału Konstytucyjnego, odnosi się więc przede wszystkim do sytuacji o charakterze nadzwyczajnym. Po drugie, sądy powinny traktować odmowę zastosowania przepisu jako środek ostateczny i – na tyle, na ile jest to intelektualnie dopuszczalne – dokonywać prokonstytucyjnej wykładni ustaw. Do ustalenia tej wykładni istotnych wskazówek może dostarczać orzecznictwo – dawne i obecne – Trybunału Konstytucyjnego. Po trzecie, odmowa stosowania przepisów ustawowych nie powinna prowadzić do zakłócenia jednolitości orzecznictwa sądowego. Choć kompetencja ta przysługuje wszystkim sądom, to przed jej zastosowaniem zawsze należy rozważyć celowość uzyskania stanowiska Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeśli jest to proceduralnie możliwe i nie doprowadzi do odmowy ochrony prawnej w konkretnej sprawie. Takie właśnie kształtowanie jednolitości orzecznictwa przyświecało wydaniu uchwały III UZP 1/20 (zob. pkt 33 uzasadnienia uchwały).

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

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

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

Należy zatem zauważyć, w myśl poglądu Sądu Najwyższego, że kluczowe dla interpretacji art. 13b ust.1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy było rozstrzygnięcie dwóch kwestii, pierwsza: czy wobec prawa do rzetelnego procesu, sąd powszechny jest związany informacją IPN o przebiegu służby składaną w trybie art. 15c ust.4 i art. 22a ust. 4 w zw. z art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, druga: zdefiniowanie ustawowego pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”. Obie kwestie zostały wyjaśnione przez Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, zaaprobowanej przez Sąd Apelacyjny.

Należy podkreślić, że Sąd Najwyższy, odwołując się do swojego dotychczasowego orzecznictwa, jak też orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego (tezy 53- 58 uchwały) stwierdził, że informacja o przebiegu służby sporządzona przez IPN nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej/władczym

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

Sąd Apelacyjny zgadza się z organem, że zaskarżone decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego - o ponownym ustaleniu wysokości świadczeń policyjnych, wydane na podstawie art. 15c i art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym nowelizacją z 16.12.2016 r. – bazowały na informacji IPN o przebiegu służby ubezpieczonego, która to informacja była wiążąca dla organu z mocy przepisów ustawowych. Niemniej, na etapie postępowania sądowego, sprawa straciła administracyjnoprawny charakter i stała się sprawą cywilną, rozpoznawaną w trybie procedury cywilnej. Zatem, sąd powszechny, w osobie sędziego, rozpoznając sprawę miał przypisaną konstytucyjną, nie tylko kompetencję, ale przede wszystkim gwarancję niezawisłości, wyrażającą się w podległości jedynie Konstytucji oraz ustawom; art. 178 ust.1 Konstytucji. Sąd, dokonując zatem w sprawie ustaleń na potrzeby subsumpcji, nie był związany ustaleniami innego organu, które nie miały formy władczej decyzji, jakkolwiek powinien był tego rodzaju ustalenia wziąć pod rozwagę, co też Sąd Okręgowy w analizowanym przypadku uczynił. Okoliczność, że zgodnie z art. 13a ust. 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, informacja o przebiegu służby jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby, sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy, ma właśnie takie znaczenie, że Sąd bierze pod uwagę tę informację jako oświadczenie wiedzy, ale nie jako władczą decyzję organu.

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

Natomiast bardzo wnikliwie analizując termin „na rzecz totalitarnego państwa” (tezy 66-95 uchwały), Sąd Najwyższy uznał, że jest to termin kierunkowy, pozwalający oceniać zjawisko z perspektywy interesu/korzyści adresata działania, czyli państwa totalitarnego. Stąd zrównanie statusu osób - przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego - które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie mogła być dokonana za pomocą tych samych parametrów. Inaczej, każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby spotkać się z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego (teza 90 uchwały). Sąd Najwyższy wyjaśnił, że służba „na rzecz państwa totalitarnego” nie musi być tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia tego państwa i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się

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

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

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

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

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

Natomiast zastępca prezesa IPN Mateusz Szpytma wyjaśniał:

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

Dyrektor Archiwum IPN Marzena Kruk wyjaśniła też:

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

Powyzsze wg: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ASW-73>

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

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

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

Wymaga zauważenia, że na żadnym etapie postępowania organ rentowy, ani IPN nie sprecyzowały szczegółowo na jakiej podstawie prawnej z art. 13b został zakwalifikowany okres służby ubezpieczonego od 1 stycznia 1984 r. do 31 lipca 1990 r. Informacja IPN do sprawy nie wskazuje formacji in concreto z art. 13b (k.98). W istocie więc ani strona, ani organ rentowy, ani też sąd nie miały możliwości zweryfikowania prawidłowości zastosowania wobec ubezpieczonego art. 13b. Kwalifikacja służby została wskazana dopiero przez Sąd Okręgowy, który uznał, że **służba ubezpieczonego w (...) w Wydziale V została wymieniona w art. 13b ust. 1 pkt 5 c** ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Należy przypomnieć, że w myśl art. 13b:

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

(..)

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

(..)

c) wypełniające zadania Służby Bezpieczeństwa :

a przy tym, punkt c wymienia szesnaście formacji, tj.:

- Departament Ochrony Konstytucyjnego Porządku Państwa,

- Departament Ochrony Gospodarki,

- Departament Studiów i Analiz,

- Departament III,

- Departament IV,

- Departament V,

- Departament VI,
- Główny Inspektorat Ochrony Przemysłu, od dnia 27 listopada 1981 r.,
- Biuro Śledcze,
- Departament Społeczno-Administracyjny,
- Biuro Studiów Służby Bezpieczeństwa,
- Biuro Rejestracji Cudzoziemców,
- Zarząd Kontroli Ruchu Granicznego,
- Biuro Ochrony Rządu,
- Samodzielna Sekcja Operacyjno-Ochronna,
- Inspektorat Operacyjnej Ochrony Elektrowni Jądrowej w Ż.

Organ, ale też IPN wystawiający informację, dotyczącą penelizowanego okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, nie wskazały precyzyjnie podstawy prawnej takiego uznania, a tym ocena ta była bezprawna.

Poza tym, niezależnie od braku wskazania jednoznacznej podstawy prawnej, kwalifikacja służby ubezpieczonego wg punktu c jest problematyczna, a wręcz poza prawną, ponieważ ubezpieczony nie pełnił służby w żadnej z formacji wymienionych w tym punkcie. Należy też zauważyć, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie precyzuje, czym jest struktura/formacja/instytucja pod legalną nazwą: służby i jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczki, oraz ich odpowiedniki terenowe, wypełniające zadania Służby Bezpieczeństwa. Ustawa w szczególności nie precyzuje, czym są odpowiedniki terenowych służb i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jak też jaka jest ich struktura, a przede wszystkim jak adresat przepisu ma ustalić te struktury stanowiące odpowiedniki terenowe. Ustawa nie precyzuje też, czy wszystkie stanowiska wskazanej struktury zajmowali funkcjonariusze SB, czy też w tej strukturze były stanowiska merytorycznie obojętne - to, w nawiązaniu do ww. wyjaśnienia IPN, że twarde wydziały SB, przestępczej działalności, zostały ukryte w strukturach organów porządkowych, tzn. w ramach Milicji Obywatelskiej, jak też do przesłanki prawa mającej cechę warunku, określonej jako: wypełniające zadania Służby Bezpieczeństwa. Nie sposób zatem ustalić, czy ubezpieczony w ogóle mieścił się w wykazie objętym art. 13b ust. 1 ustawy. Wykaz wymienia w punkcie c wprost kilkanaście instytucji/formacji, natomiast brak danych merytorycznych, by ustalić ich odpowiedniki terenowe i przyporządkować do miejsca służbowego ubezpieczonego. Ubezpieczony w okresie 1 marca 1986 do 31 lipca 1990 pełnił służbę w Wydziale V (...) w W. (tu m.in. pomagał w ochronie i zabezpieczaniu ochraniających obiektów ( Huta (...), U., P.). W okresie 1.09.1986 do 16.06.1989 był słuchaczem Wyższej Szkoły (...) w L., a następnie został oddelegowany do Wydziału V (...) W., zaś już 4 września 1989 podjął studia stacjonarne w Akademii Spraw Wewnętrznych (prawo). Miejsca służbowe ubezpieczonego, zatem nie przypadają po żadną z formacji wymienionych w punkcie c. Poza tym, brak ustawowych przesłanek, by ustalić co jest odpowiednikiem terenowym formacji wskazanych w punkcie c, a w szczególności tych struktur nie precyzuje ustawa, chociażby w formie załączników do ustawy.

W przypadku ubezpieczonego nie ma żadnej definicji legalnej instytucji, w której pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, zatem wbrew zarzutom organu, nie doszło do sądowej modyfikacji tej definicji, ani tym bardziej do stworzenia w drodze wykładni prawa nowej normy prawnej. Po prostu nie ma przesłanki ustawowej do kwalifikacji służby ubezpieczonego jako służby na rzecz totalitarnego państwa.

W tym miejscu należy podkreślić, że Sąd Apelacyjny uznaje obowiązywanie kontradiktoryjnego 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 dnia 8 grudnia 2009 r., I UK 195/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 190). W przedmiotowej sprawie tego rodzaju okoliczności nie zaistniały, więc Sąd Apelacyjny z urzędu nie poszukiwał podstaw prawnych by pozbawić ubezpieczonego świadczeń.

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, w ogóle nie ma przesłanek prawnych, wynikających z art. 13b, aby kwalifikować służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, ponieważ ustawa wprost nie wskazuje tych konkretnych instytucji/formacji, w których ubezpieczony pełnił służbę, ale też nie definiuje zadań Służby Bezpieczeństwa, o których mowa w punkcie 5c.

Nie było zatem podstaw ustawowych, by ww. okres wynikający z informacji IPN, potraktować jako służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym, nie było podstaw faktycznych do zastosowania art. 15c i art. 22a ustawy i ponownego ustalenia świadczenia przez obniżenie wysokości emerytury policyjnej do kwoty 2 069,02 zł, a renty do kwoty 0 zł. Ubezpieczonemu nie wykazano przesłanek ustawowych pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy, a w szczególności ustawa nie wymienia wprost formacji, w których służył ubezpieczony i nie daje żadnych narzędzi ustawowych do konkretnego ustalenia formacji określonych ogólnikowo.

2.

Niezależnie od powyższego, ubezpieczony na podstawie art. 15b w zw. z art. 13a ust. 1 ustawy z 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 145), podlegał już weryfikacji tylko z racji służby w organach bezpieczeństwa, wskutek której, przez wzgląd na zniesienie przywilejów nabytych niegodziwie, obniżono wysokość emerytury. Aktualna regulacja prawna dotyczy tej samej kwestii, przy okazji której nie wydobyto nowych, uprzednio nieznanymi, nagannymi moralnie działań ubezpieczonego jako funkcjonariusza. Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020, III UZP 2/20 - którą Sąd Apelacyjny w całości aprobuje, nie dostrzegając przesłanek natury prawnej do odparcia argumentacji Sądu Najwyższego – podjął powyższe zagadnienie i wskazał, że dopuszczalny sam w sobie cel, polegający na konieczności odebrania przywileju, zderza się z abstrakcyjnym mechanizmem, w którym funkcjonariusz, albo członek jego rodziny, ma obowiązek udowodniać swoją niewinność, bo 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. Należy zauważyć, że na takie okoliczności wskazują też swoiste warunki ustawowe sformułowane w art. 13b ust. 1 pkt 5, podpunkty od a) do e).

Wymaga zaznaczenia, że Sąd Najwyższy co do tej kwestii dopuścił wykładnię prokonstytucyjną i uznał, że taka wykładnia nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, bowiem za pomocą tego zabiegu, obok normy ustawowej, zastosowana zostanie norma konstytucyjna, jako dyrektywa interpretacyjna, sprzyjając tym samym wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją (teza 103 uchwały).

Dodatkowo, Sąd Apelacyjny odwołuje się do zaaprobowanego poglądu Sądu Najwyższego z uzasadnienia wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21:

jeżeli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że: 1) po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni)

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

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

Sąd Najwyższy w konsekwencji opowiedział się za zastosowaniem zasady *ne bis in idem*. Wskazał, że zagwarantowanie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wiąże się z zakazem dwukrotnego stosowania sankcji, wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn. Zakaz podwójnego karania musi zatem być brany pod uwagę również w wypadku zbiegu sankcji przewidzianych w przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności (teza 104). W analizowanym zagadnieniu chodzi o dwukrotną ocenę tego samego okresu pracy, który raz obliłował do obniżenia emerytury przez przyjęcie wskaźnika z 2,6 % do 0,7 % za każdy rok służby, a obecnie wskaźnika 0,0%.

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

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

Emerytura policyjna.

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

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

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

(...)

Następnie, toku procesu legislacyjnego, na posiedzeniu komisji sejmowych została zgłoszona poprawka przygotowana przez rząd, którą Sekretarz Stanu w MSWiA Jarosław Zieliński 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”.

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

Powyższe wg: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ASW-76>

Końcowo, ustawodawca wprowadził art. 15c dot. ustalanie prawa do emerytury policyjnej i art. 22a regulujący zasady ustalania renty inwalidzkiej dla osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa, w których to przepisach obniżył wskaźniki procentowe w stosunku do tych zapisanych i uzasadnionych w projekcie ustawy. W takim stanie ustawodawczym, Sąd Apelacyjny zgodził się z poglądem Sądu Najwyższego ze sprawy III UZP 2/20, 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). Dodatkowo, w ocenie Sądu Apelacyjnego wprowadzone rozwiązanie nosiło znamiona represji, bowiem nie przewidywało żadnego uzasadnienia ustawodawcy dla zmiany wskaźnika emerytury z 0,5 % wg projektu ustawy, do 0,0% wprowadzonego w ustawie,

W nawiązaniu do przywołanego celu ustawy, należy też podkreślić, że okoliczności przedmiotowej sprawy wskazują, że ubezpieczony nie korzystała z rażącego przywileju w odniesieniu do świadczeń z powszechnego systemu emerytalnego, zważywszy na wysokość otrzymywanej emerytury policyjnej – netto 2 407,21 wg decyzji waloryzacyjnej z 27.02.2017. Wymaga też zauważenia, że służba w PRL bryła krótkotrwała i w znacznej części wypełniona edukacją (lata 1986 -1989, i dalej do 1989), zaś na rzecz wolnej Polski trwała ponad 17 lat. W stanie faktycznym dotyczącym ubezpieczonego, zatem nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i osobistym prawem majątkowym do przyznanego zabezpieczenia społecznego jest wprowadzenie regulacji ustawowej, na mocy której ubezpieczony pozbawia się prawa do renty i emerytury ustalonych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ubezpieczony podlegał już raz dezubekizacji, wskutek której obniżono świadczenie emerytalne, a jego indywidualna sytuacja nie uzasadniała powtórnej ingerencji i czyniła tę ingerencję nieproporcjonalną, jeśli wziąć pod uwagę charakter prawny świadczenia emerytalno-rentowego, służącego zaspakajaniu podstawowych potrzeb egzystencjalnych.

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

3.

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

Co do tej kwestii, Sąd Okręgowy trafnie ustalił, że dalsza służba ubezpieczonego, po 31.07.1990 r. była nienaganna. Ubezpieczony w wolnej Polsce pełnił służbę aż do 30.06.2007, czyli 16 lat, 11 miesięcy. Był funkcjonariuszem Wydziału (...) (...), Wydziału ds. (...) (...) KP W. P., Sekcji Do (...) z (...) Gospodarczą (...) W. P.. Był nagradzany i awansowany. Ubezpieczony, zatem indywidualnie, jako funkcjonariusz, miał uzasadnione oczekiwanie, że z racji służby w wolnej Polsce, wypracował sobie należne świadczenie emerytalne. Tymczasem ustawodawca regulacją przewidzianą w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zasadniczo odebrał to uprawnienie i wprowadził

swoiste świadczenie ryczałtowe, niezależne o długości służby, charakteru tej służby, jak też okresu zatrudnienia cywilnego poza służbą.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w stanie faktycznym dotyczącym ubezpieczonego, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i prawem do przyznanego zabezpieczenia społecznego jest wprowadzenie regulacji ustawowej, na mocy której ubezpieczonego pozbawia się prawa do emerytury ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, i w to miejsce wprowadza świadczenie ryczałtowe, w wartości niższej niż dotychczasowe, oderwane od przepisów prawa obowiązujących ogół funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie sposób racjonalnie wyjaśnić, dlaczego funkcjonariuszowi odbiera się prawo do wyliczenia świadczenia zgodnie z przepisami prawa za okres służby na rzecz wolnej Polski, i to takiej ciężkiej służby, oraz za okres zatrudnienia cywilnego. Tego rodzaju drastyczna sankcja powinna być odpowiedzią na określone i udowodnione bezprawne zachowania, i nie może wynikać z zasady odpowiedzialności zbiorowej, gdy to wszyscy uczestnicy danej zbiorowości odpowiadają za bezprawne zachowania poszczególnych osób.

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

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

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

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

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

Co więcej, w czasie prac w komisji sejmowej nad projektem ustawy, zwrócono uwagę, że przepisy ustawy oceniają tylko tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację po upadku PRL i zaczęli wiernie służyć wolnej Polsce. Cytując wystąpienie posła Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15):

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: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ASW-73>

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

Z prawidłowych ustaleń sprawy wynika, że ubezpieczony bez zastrzeżeń służył wolnej Polsce i ma prawo do wypracowanej przez siebie emerytury realizowanej z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, a to w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji, jak też ma prawo majątkowe w postaci realizowanej emerytury, które może być ograniczone tylko w zakresie w jakim nie narusza istoty tego prawa, art. 64 ust.1 i 3 Konstytucji. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, przywileje emerytalne funkcjonariuszy nabyte po od sierpnia 1990 r. były należne i legalnie umocowane. W ocenie Sądu Apelacyjnego, w analizowanej sprawie, przywileje emerytalne ubezpieczonego jako funkcjonariusza zostały odebrane trzykrotnie, raz przez pierwszą dezubekizację z roku 2009, następnie w oparciu przez przepisy analizowanej ustawy zmieniającej, przez wyzerowania wskaźnika podstawy wymiaru za okres przebytej służby w latach 1984/1990 i końcowo przez przyznanie świadczenia ryczałtowego, stanowiło niczym nieuzasadnioną represję.

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

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

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

SSA Jolanta Hawryszko