

Sygn. akt III AUa 362/22

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 grudnia 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 grudnia 2022 r. w S.

sprawy J. P.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 marca 2022 r., sygn. akt VI U 911/21

1. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddala odwołania,
2. zasądza od J. P. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. kwotę 420 (czteryście dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje.

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

**Sygn. akt III AUa 362/22**

## UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją nr (...) z dnia 16 czerwca 2017 r. ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej J. P. od dnia 1 października 2017 r.

Natomiast decyzją nr (...) z dnia 16 czerwca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej J. P. od dnia 1 października 2017 r.

Z powyższymi decyzjami nie zgodził się J. P., który składając odwołania, wniósł o uchylenie zaskarżonych decyzji i zasądzenie od organu rentowego kosztów postępowania według norm przepisanych. Skarżący wniósł także o udzielenie zabezpieczenia na czas trwającego postępowania poprzez wstrzymanie wykonalności zaskarżonych decyzji. Ubezpieczony wskazał, że zaskarżone decyzje naruszają przepisy Konstytucji RP, w tym art. 2, art. 10, art. 30, art. 31

ust. 3 art., 32, art. 42 ust. 3, art. 64, 67 ust. 1, a także przepisy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności tj. art. 1 do Protokołu (...), art. 6, art. 14.

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

Wyrokiem z dnia 16 marca 2022 r. Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim

VI Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżone decyzje i stwierdził, że emerytura policyjna i policyjna renta inwalidzka J. P. nie podlega ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c i 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin ( Dz.U. z 2016 roku poz. 708, z późn. zm.) oraz zasądził od organu na rzecz ubezpieczonego kwotę 360,00 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy oparł swoje rozstrzygnięcie o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

J. P. urodził się w dniu (...) W dniu 3 listopada 1978 r. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w Z. na stanowisko wywiadowcy wydziału (...) Służby Bezpieczeństwa. W okresie od 7 stycznia 1980 r. do 27 lutego 1981 r. był słuchaczem Szkoły Chorążych Służby Bezpieczeństwa MSW w W.. Z dniem 1 listopada 1981 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym. Od dnia 1 listopada 1986 r. zajmował stanowisko starszego wywiadowcy wydziału (...) Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Z.. Następnie, od 1 sierpnia 1990 r. ubezpieczony pełnił funkcję młodszego asystenta na w/e młodszego specjalisty Wydziału (...) Operacyjnej KWP w Z.. Z dniem 1 kwietnia 1991 r. mianowany na stanowisko młodszego specjalisty Wydziału (...) Operacyjnej KWP w Z.. Służbę w Policji zakończył w dniu 25 listopada 2011 r.

Sąd Okręgowy wskazał, że do zakresu działania wydziałów (...) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Sekcji (...) Wydziałów Zabezpieczenia Operacyjnego Służby Bezpieczeństwa w Wojewódzkich Urzędach Spraw Wewnętrznych należało organizowanie i prowadzenie całokształtu działań w zakresie obserwacji, dokonywanie wywiadów - ustaleń oraz wstępnego rozpoznania i zabezpieczenia operacyjnego dyplomatów, cudzoziemców i innych osób zleczanych do kontroli obserwacyjnej, w ich miejscach zamieszkania i obiektach czasowego pobytu, dla potrzeb jednostek operacyjnych MSW i odpowiednich komórek organizacyjnych wojewódzkich urzędów spraw wewnętrznych. W zakresie działań obserwacyjnych sekcja (...) zajmowała się m.in organizowaniem i przygotowywaniem warunków do prowadzenia tajnej obserwacji zewnętrznej zleczanych figurantów i obiektów, opracowywaniem planów obserwacji, szkiców sytuacyjnych oraz zapewnianiem łączności na terenie województwa. Do obowiązków wywiadowczych należało prowadzenie pracy wywiadowczo-ustaleniowej na terenie właściwych komórek organizacyjnych WUSW.

Ubezpieczony po przyjęciu do służby w MO pracował w Wydziale (...).

Był pracownikiem niejawnym. Skończył szkołę chorążych, resortową szkołę milicyjną i studia. Prowadził obserwację niejawną. Działal na zlecenie kierownika i wykonywał powierzone obowiązki. Nie miał wiedzy na rzecz kogo była prowadzona obserwacja, ani z jakich przyczyn. Nie znał wyników obserwacji. Nie decydował kto będzie obserwowany. Nie znał danych osobowych osób obserwowanych. W trakcie wykonywania zlecenia obserwował figuranta, lokal, spotkanie. Brał udział w zabezpieczeniach. Sporządzał dokumentację fotograficzną.

Sąd I instancji doszedł do wniosku, że w spornym okresie ubezpieczony nie dopuszczał się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych; nie dopuszczał się łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcenia prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Skarżącemu nigdy nie zarzucono prowadzenia działań sprzecznych z prawem, przekroczenia uprawnień. Nie był karany dyscyplinarnie. Po przejściu do Policji również pracował jako obserwator.

Z załączonej do akt informacji o przebiegu służby Instytutu Pamięci Narodowej Nr (...) z dnia 9 maja 2017 r. wynika, że w okresie od 1 listopada 1978 r. do 31 lipca 1990 r. J. P. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...).

Zdaniem Sądu Okręgowego odwołania ubezpieczonego okazały się zasadne.

Stan faktyczny sprawy wynikający z przytoczonych dowodów nie był sporny między stronami w ocenie sądu I instancji. Spór sprowadzał się do zasadności zastosowania wobec odwołującego się przytoczonych powyżej przepisów ustawy, które spowodowały istotne zmniejszenie jego świadczeń emerytalnych i rentowych. Jak wskazał Sąd Okręgowy, zgodnie z przepisem art. 15c ust. 1 ustawy z dnia 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) 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. 13b;

2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4.

Natomiast w myśl art. 22a ust. 1 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.

Zgodnie z art. 13b ust. 1 pkt 5 litera d) tiret pierwszy ww. ustawy za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w ustawie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, w tym służby i jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczki oraz ich odpowiedniki terenowe wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa tj. Biuro (...).

Sąd I instancji wskazał, że zastosowane wobec wnioskodawcy przepisy wprowadzono na mocy art. 1 ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., i jest to już druga regulacja powodująca obniżenie emerytur a teraz także rent inwalidzkich osobom, które pełniły "służbę w organach bezpieczeństwa PRL", które to pojęcie obecnie zastąpiono pojęciem "służby na rzecz państwa totalitarnego". Zgodnie z art. 15c, w przypadku osoby, która pełniła "służbę na rzecz totalitarnego państwa" i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok tej służby a przy tym, emerytura nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Analogiczne rozwiązania przyjmuje art. 22a w odniesieniu do ustalania wysokości rent inwalidzkich.

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

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

Odnosząc się do treści art. 13b ww. ustawy, Sąd I instancji wskazał, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w enumeratywnie wymienionych cywilnych, milicyjnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Natomiast z ogólnej definicji państwa totalitarnego wynika, że jest ono oparte na zasadzie skrajnego centralizmu, o rozbudowanym aparacie przemocy (zwłaszcza policji politycznej), lub ingeruje przez swój aparat kontrolny we wszystkie sfery życia społecznego. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. nie można czytać w oderwaniu od całego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem art. 13b ust. 1 tej ustawy nie jest „zupełnie nowy, bo kwestię tę rozstrzygała już poprzednia ustawa, tzw. pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. (jej art. 15b ust. 1). Stwierdziła ona, że sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa powoduje obniżenie świadczenia emerytalnego. Nie dodawała żadnych warunków, ocen czy opisów”. Wtedy Sąd Najwyższy potwierdzał w wyrokach z 24 czerwca 2015 r. (II UK 246/15) oraz z 25 maja 2016 r. (II BU 7/15), że nie trzeba analizować rodzaju wykonywanej przez funkcjonariusza służby po to, by ustalić, czy jego świadczenie podlega zmniejszeniu. W postępowaniu w sprawie III UZP 11/19 (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r.) Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, iż ustawa z 16.12.2016 roku wprowadziła nowe kryterium - „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a to, „co taka „służba” oznacza, tłumaczy ustawa lustracyjna: chodzi o zwalczanie opozycji demokratycznej, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

Zdaniem Sądu I instancji, nie wystarczy jednak pełnić służby w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy dezubekizacyjnej, ale służba ta musi mieć cechy „służby na rzecz totalitarnego państwa”. W uchwale Składu Siedmiu Sędziów Sąd Najwyższego w sprawie III UZP 1/20 wskazano, iż kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

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

Ponadto, Sąd Okręgowy przywołał również stanowisko wyrażone przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 3323/19, z którego wynika, iż nie każde nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie ze zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa jego zadań i funkcji. Charakteru

służby "na rzecz" państwa o określonym profilu ustrojowym nie przejawia, ani taka aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej.

Sąd I instancji stwierdził, że z uwagi na to, że ustawa z 2016 r. nie określa definicji pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa, to celem wyjaśnienia tego pojęcia należy odwołać się do preambuły do ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. 2019 poz. 430) tzw. ustawy lustracyjnej. W ustawie lustracyjnej pojęciem służby na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego ustawodawca objął służbę w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, polegającą na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, która była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela.

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

Z informacji IPN sporządzonej w dniu 9 maja 2017 r. nr (...) wynika, że jako służbę na rzecz totalitarnego państwa zakwalifikowano okres od 1 listopada 1978 r. do 31 lipca 1990 r, obejmujący czas pracy J. P. w Sekcji (...)/WUSW w Z.. W oparciu o powyższe informacje uzyskane z IPN, organ rentowy, uznał J. P. za osobę pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa, co skutkowało obniżeniem mu należnej emerytury i renty. Zdaniem Sądu Okręgowego, analizując niniejszą sprawę należało jednak zwrócić uwagę, że z akt IPN nie wynika, aby działalność ubezpieczonego w spornym okresie polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów czy jakimkolwiek łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

Sąd Okręgowy uznał, że ustalając stan faktyczny należało oprzeć się również na innych dowodach, a przede wszystkim zeznaniach ubezpieczonego. W związku z powyższym, Sąd Okręgowy ustalił, że z dowodów zgromadzonych w sprawie, w tym właśnie z zeznań ubezpieczonego (k. 362) wynika, iż J. P. rozpoczął służbę w organach SB z dniem 1 listopada 1978 r. Był pracownikiem niejawnym. W trakcie służby w organach SB ukończył szkołę chorążych. Ubezpieczony działał na zlecenie kierownika i wykonywał powierzone obowiązki. Prowadził obserwację niejawną. Nie miał wiedzy na rzecz kogo była prowadzona obserwacja, ani z jakich przyczyn. Nie znał wyników obserwacji. Nie decydował kto będzie obserwowany. Nie znał ich danych osobowych. W trakcie wykonywania zlecenia obserwował figuranta, lokal, spotkanie. Brał udział w zabezpieczeniach. Sporządzał dokumentację fotograficzną. Z dniem 1 sierpnia 1990 r. rozpoczął pracę w organach Policji, gdzie również wykonywał czynności obserwacyjne. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę również na fakt, iż ubezpieczony nie został nawet objęty procedurą weryfikacyjną, kontynuując zatrudnienie w służbach wywiadowczych. Co za tym idzie – zdaniem Sądu I instancji - miał pełne prawo do uznania, że będzie traktowany w taki sam sposób jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych po 1990 r. a w szczególności także ci, którzy podjęli służbę po dacie 31 lipca 1990 r. J. P. przez ponad 20 lat (do 25.11.2011 r.) kontynuował pracę w organach Państwa ( (...), (...)), podczas której był wielokrotnie chwalony i nagradzany za pełnioną służbę.

Sąd Okręgowy uznał zatem, że organ rentowy nie udowodnił, aby J. P. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu legalnej definicji zawartej w tzw. ustawie lustracyjnej. Zdaniem Sądu w postępowaniu sądowym zatem została skutecznie podważona zgodność ze stanem faktycznym informacji IPN o przebiegu służby ubezpieczonego w organach bezpieczeństwa państwa. Z materiału dowodowego nie wynika, aby w spornym okresie ubezpieczony dopuszczał się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych. Nadto w ocenie Sądu Okręgowego J. P. nigdy nie zarzucono prowadzenia działań sprzecznych z prawem, przekroczenia uprawnień. Nie był karany dyscyplinarnie.

Uwzględniając powyższe okoliczności, Sąd I instancji doszedł do przekonania, że służba ubezpieczonego w spornym okresie nie spełnia warunków uznania jej za służbę na rzecz państwa totalitarnego. Wobec powyższego, Sąd Okręgowy wskazał, że zastosowanie w przypadku ubezpieczonego art. 15c i 22a cyt. ustawy zaopatrzeniowej nie znalazło uzasadnienia.

Apelację od powyższego wyroku wywiódł organ rentowy, zaskarżając go w całości. Powyższemu rozstrzygnięciu zarzucił:

- 1) naruszenie art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji podjęcie postępowania pomimo przesłanek do jego dalszego zawieszenia do czasu rozstrzygnięcia postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie oznaczonej sygn. akt: P 4/18, w której ma zostać rozstrzygnięta kwestia zgodności z Konstytucją m. in. art. 15c, art. 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz przepisów ją wprowadzających od 1 października 2017 r.;
- 2) naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 233 § 1 k.p.c., poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów;
- 3) naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 390 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia polegające na przyjęciu, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt.: III UZP 1/20 znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, co w konsekwencji doprowadziło do uznania braku możliwości przypisania odwołującemu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa na podstawie przesłanek pozaustawowych powołanych przez Sąd Okręgowy i pominięcia art. 15c i art. 22a policyjnej ustawy emerytalnej;
- 4) naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 252 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia polegające na zakwestionowaniu przez Sąd Okręgowy informacji IPN o przebiegu służby odwołującego, w sytuacji, gdy nie udowodniono okoliczności przeciwnych;
- 5) naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 232 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia polegające na przyjęciu, że organ emerytalny nie przedłożył dowodów potwierdzających pełnienie przez odwołującego służby na rzecz totalitarnego państwa, w sytuacji, gdy fakt ten wynika wprost z informacji o przebiegu służby;
- 6) naruszenie art. 13a ust. 5 policyjnej ustawy emerytalnej poprzez niezastosowanie tego przepisu do ustalenia faktu służby odwołującego na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b powołanej ustawy;
- 7) naruszenie art. 13b ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zakres wykonywanych przez funkcjonariusza czynności i zadań służbowych, jego postawa w służbie są jedynymi kryteriami pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b w/w ustawy, podczas gdy z literalnego brzmienia tego przepisu wprost wynika, że przepis ten nie odnosi się w ogóle do wykonywanych przez funkcjonariusza czynności, a jedynym kryterium pełnienia służby jest fakt pełnienia służby w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie jednostkach organizacyjnych;
- 8) naruszenie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), art. 15c i art. 22a policyjnej ustawy emerytalnej poprzez ich niezastosowanie, w sytuacji gdy z informacji Instytutu Pamięi Narodowej z dnia 09.05.2017 r., Nr (...) o przebiegu służby, wynika jednoznacznie, że odwołujący w okresie: 1 listopada 1978 r. – 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.;
- 9) naruszenie § 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 (...) poprzez jego niezastosowanie, a tym samym niewłaściwe zastosowanie zasad ustalania wysokości emerytury i renty inwalidzkiej w stosunku do

byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej;

10) naruszenie art. 178 ust. 1 w zw. z art. 193 Konstytucji, polegające na odmowie przepisom policyjnej ustawy emerytalnej mocy obowiązującej.

Tak argumentując, apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w pkt I poprzez oddalenie odwołań od dwóch decyzji z dnia 16 czerwca 2017 r. oraz zmianę zaskarżonego wyroku w pkt II i odstąpienie od zasądzenia od Dyrektora ZER MSWiA w W. na rzecz J. P. kosztów zastępstwa procesowego. Apelujący wniósł o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za I instancję. Ewentualnie organ rentowy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na apelację ubezpieczony wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

Apelacja wniesiona przez organ rentowy okazała się uzasadniona.

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

Zauważyć zatem należy, że w niniejszej sprawie ustalone zostało, że odwołujący niewątpliwie w okresie od dnia 1 listopada 1978 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy. Zatem z mocy art. 15c i 22a cyt. ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...), już na tej tylko podstawie zasadnym było obniżenie świadczeń.

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

Sąd Apelacyjny nie zgadza się z argumentacją ubezpieczonego.

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

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

Zgodnie z dominującą obecnie zasadą wykładni, mimo jednoznaczności językowej, dopuszczalne jest kontynuowanie zabiegów interpretacyjnych i oddanie pierwszeństwa rezultatowi otrzymanemu wedle dyrektyw funkcjonalnych, ale jedynie wtedy, gdy rezultat językowy burzy podstawowe założenia o racjonalności prawodawcy. Za niedopuszczalne należy uznać to w sytuacji, gdy 1) treść sformułowanej definicji legalnej jest jednoznaczna językowo; 2) jednoznaczny językowo przepis przyznaje jakimś podmiotom określone kompetencje (por. M. Zieliński, Wybrane zagadnienia wykładni prawa, PiP 2009, nr 6, s. 9) – co ma miejsce w niniejszym przypadku. Ustawodawca wskazał jednocześnie

wyłączny rodzaj dowodu, który służyć ma ustaleniu spełnienia się przesłanek tworzących definicję legalną wskazanego pojęcia. Dowodem tym jest przewidziany w art. 13a ustawy zaopatrzeniowej dokument nazwany zaświadczeniem.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego ustawa zawiera definicję legalną, z której wynika jednoznacznie, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby, jako "służby na rzecz totalitarnego państwa" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. W tym zakresie Sąd Apelacyjny podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2020 r. (I OSK (...)). Od zasady, o której mowa w art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej ustawodawca przewidział wyjątek. Zezwolił bowiem ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych na wyłączenie stosowania tego przepisu w przypadku, gdy służba funkcjonariusza pełniona na rzecz totalitarnego państwa przed dniem 31 lipca 1990 r. była krótkotrwała, a po dniu 12 września 1989 r. rzetelnie wykonywał zadania i obowiązki, w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Ustawodawca uznał przy tym, że przesłanki te muszą być spełnione w stopniu kwalifikowanym, jako szczególnie uzasadniony przypadek.

Niezaprzeczalnie wolą ustawodawcy było doprowadzenie regulacji prawnych dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb wymienionych w ustawie

do rozwiązania zgodnego ze sprawiedliwością społeczną poprzez zlikwidowanie przywilejów dla osób, którym takie przywileje, z tytułu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa, nie należały się. Z tych właśnie względów, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura za ten okres wynosi 0 % podstawy jej wymiaru. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk nr (...) z kadencji sejmiku 2015-2019) wskazano m.in., że ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa (...) jest konieczne ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W uzasadnieniu projektu wskazano, że jako przywilej należy rozumieć ustalenie świadczeń emerytalnych i rentowych na zasadach znacznie korzystniejszych, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Chodzi o możliwość przejścia na emeryturę już po 15 latach służby.

Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty przyjmowane jest uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku, zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80 % (emerytura) lub 90 % (renta inwalidzka) tego uposażenia. Zdaniem autora projektu, o ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalno-rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia dla byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Istotnym przywilejem funkcjonariusza policji jest również bardzo korzystna regulacja polegająca na tym, że świadczenie emerytalne wzrasta o 2,6 % wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy). Celem ustawy nowelizującej było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0 % podstawy wymiaru.

Można zatem stwierdzić, że tak rozumiany cel ustawy wyraża się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Jedynie w przypadku krótkotrwałości tej służby, która w dodatku oceniana być musi jako szczególnie uzasadniony przypadek, ustawodawca wyraził wolę odstąpienia od zasady. Przewidziana ustawowo w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dopuszczalność wyłączenia stosowania art. 15c ustawy, skutkująca objęciem osób, o których mowa w tych przepisach unormowaniami zawartymi w art. 15 oraz art. 22a ww. ustawy, stanowi swoistego rodzaju *lex specialis*. Sytuuje osoby te w wyjątkowej pozycji.

Tym samym, zbędne jest dopatrywanie się podtekstów w definicji legalnej pojęcia "służba na rzecz totalitarnego państwa".

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



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

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

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

Zauważyć należy, że powyższy pogląd nie jest odosobniony. Również SSA J.

A. S. w zdaniu odrębnym do wyroku SA w Lublinie z dnia 15 grudnia 2020 r., Legalis nr 2530663) nie podzielił poglądu zawartego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, że fakt pełnienia „służby na rzecz totalitarnego państwa” w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w instytucjach i formacjach wskazanych w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) wykazany w informacji IPN o przebiegu służby, może być kwestionowany poprzez dowodzenie, że służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, z pominięciem wskazanej w ustawie zaopatrzeniowej drogi pozwalającej na niestosowanie przepisów ustawy w odniesieniu do osób, które udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Takie podejście niweczy istotę nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej. SSA Jerzy A. Sieklucki zauważył, że ideą tej nowelizacji było wprowadzenie do systemu prawa takich rozwiązań, które w pełniejszym zakresie zapewniłyby zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL, poprzez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., ponieważ wprowadzone na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. rozwiązania okazały się w praktyce nie w pełni skuteczne. Chodziło o wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych przy ocenie służby byłych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa poprzez precyzyjne wskazanie instytucji i formacji, w których służba miała taki właśnie charakter. SSA Jerzy A. Sieklucki zaprezentował stanowisko, że w świetle przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wystarczające jest formalne (udokumentowanie) wykazanie, że wnioskodawca pełnił służbę w jednej z enumeratywnie wymienionych w tym przepisie instytucji czy formacji, która została uznana przez ustawodawcę za służbę na rzecz totalitarnego państwa. A zatem, wystarczający jest fakt pełnienia

służby w tych instytucjach i formacjach, natomiast rzeczywisty charakter zadań i obowiązków funkcjonariusza realizowanych w tych instytucjach i formacjach jest, w świetle tej normy, prawnie obojętny. Powyższe skutkuje tym, że kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej podlega sądowej weryfikacji, ale jedynie w zakresie formalnej przynależności konkretnego funkcjonariusza do instytucji wymienionych w art. 13b ustawy. SSA Jerzy A. Sieklucki zauważył, że ustawodawca, w ustawie zaopatrzeniowej, nie przewidział po stronie takiego funkcjonariusza uprawnienia

do kwestionowania faktu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa poprzez dowodzenie, że służba pełniona w tym czasie, we wskazanych w art. 13b instytucjach i formacjach, nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Wskazał natomiast, że funkcjonariusz, któremu obniżono świadczenie zaopatrzeniowe, może wystąpić do właściwego ministra o weryfikację spornych okresów jego służby w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jeżeli uważa, że spełnił warunki, o których mowa w jej art. 8a. Nadto, ustawa przewiduje, że przepisów obniżających świadczenia nie stosuje się, jeżeli osoba uprawniona udowodni, że przed rokiem 1990 r. funkcjonariusz, bez wiedzy przełożonych, współpracował i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (tak: art. 15c ust. 5, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej).

Sąd Apelacyjny nadto zwrócił uwagę, że cel tej nowelizacji w swoim generalnym założeniu i co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy zwykłego w ustalone uprawnienia emerytalne i rentowe w/w funkcjonariuszy, gdyż uprawnienia te - o ile ich istnienie lub wysokość mają ścisły związek z tą służbą - zostały nabyte niegodziwie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie o sygn. akt K 6/09 uznał, iż art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa nie wynika w żaden sposób, że każdy bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca był uprawniony do wprowadzenia regulacji obniżających w racjonalnie miarkowany sposób świadczenie emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa publicznego, których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów. Zdaniem Trybunału zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.

Odnosząc powyższą ocenę do obecnej regulacji prawnej Sąd Apelacyjny uznał, iż sporna legislacja (art. 15c oraz 22a) nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego czy rentowego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Sąd Apelacyjny wskazuje, że możliwość ingerencji w sferę prawa zabezpieczenia społecznego potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 roku (II UZP 2/11, Legalis nr 288417), oceniając przepisy tzw. „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej”. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r. uprzednia nowelizacja z 2009 r. 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 r.) 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).

Nadal (po wprowadzeniu zasad nowelizacją z 2009 r.) mniej korzystne jest uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, którym wprawdzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składkowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) pozbawienia wolności z przyczyn politycznych wobec nieuzyskiwania podlegającego obowiązkowi składkowemu dochodu wskutek poddania ich bezprawnym represjom politycznym ze strony tzw. aparatu bezpieczeństwa (...). Zatem, obecne przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru (z ostatniego, w normalnym biegu zdarzeń najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym) za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne jest społecznie sprawiedliwe.

W ocenie Sądu Apelacyjnego służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej, w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do dalszego utrzymywania lub korzystania z przywilejów uzyskanych

z nielegalnej, niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia podstawowych, bo przyrodzonych naturze ludzkiej standardów prawnych i obywatelskich demokratycznego państwa prawnego, tj. przywilejów z tytułu służby w organach, które w istocie rzeczy były strukturami niebezpieczeństwa państwa totalitarnego, przeznaczonymi do zwalczania ruchów niepodległościowo-wolnościowych i demokratycznych dążeń oraz aspiracji do odzyskania lub przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich.

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

Z bezprawnego tytułu i okresów uczestnictwa w zwalczaniu przyrodzonych praw człowieka i narodu oraz podstawowych wolności obywatelskich nie sposób prawnie, ani racjonalnie wywodzić żądania utrzymania niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie nabytych przywilejów z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym

porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 roku, K 39/09, z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99). Przypomnieć nadto należy decyzję Europejskiego Trybunału praw Człowieka z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie A. C. przeciwko Polsce w której Trybunał wraził – akceptowany przez Sąd Apelacyjny pogląd, że obniżenie przywilejów emerytalnych osobom,

które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę kary. Emerytury w bieżących przypadkach zostały obniżone przez ustawodawcę krajowego nie dlatego, że którakolwiek z osób skarżących popełniła zbrodnię lub ponosiła osobistą odpowiedzialność za naruszanie praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego (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 (...). Ustawodawca przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalne nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny wziął również pod uwagę, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r. (sygn. akt P 10/20), stwierdzono, że art. 22a ust. 2 cyt. wyżej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...), jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższy wyrok dotyczył co prawda policyjnej renty inwalidzkiej, jednakże w uzasadnieniu Trybunał zwrócił uwagę na istotne kwestie ogólne, rzutujące na ocenę zasadności odwołań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa od decyzji obniżających wysokość nabytych przez nich świadczeń. W ocenie Trybunału, ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych wartości, był uprawniony, pomimo znacznego upływu czasu od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia kolejnej regulacji obniżającej – w racjonalnie miarkowany sposób – świadczenia rentowe za okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Podniesiono również m.in., że standard konstytucyjny jest w tym obszarze wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury i renty mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pomimo uznania, że prawo do świadczeń nieproporcjonalnie wyższych zostało nabyte w sposób niegodziwy, ustawodawca nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia, zapewniając im uposażenie na poziomie minimum socjalnego. Nie można zatem uznać, by stanowiło to nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP. Skonkludowano, że kontrolowany przepis ustawy nie pozbawia funkcjonariuszy możliwości uzyskania świadczenia, zmniejsza jedynie kwotę wypłacaną z tego tytułu do takiej, jaką pobiera znaczna liczba polskich rencistów.

Gdyby nawet iść tokiem rozumowania Sądu Okręgowego i badać indywidualne czyny ubezpieczonego należałoby przypomnieć, że Biuro (...) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych odpowiedzialne było za organizowanie i prowadzenie całokształtu działań w zakresie obserwacji, dokonywania wywiadów – ustaleń oraz wstępnego rozpoznawania i zabezpieczania dyplomatów, cudzoziemców i innych osób zleczanych do kontroli obserwacyjnej (figurantów) w ich miejscach zamieszkania i obiektach czasowego pobytu, dla potrzeb jednostek organizacyjnych MSW. Tak więc, wywiadowcy Biura (...) SB zajmowały się śledzeniem osób podejrzanych o szerokorozumianą działalność antypaństwową oraz obserwacją obiektów. Najczęściej zadania pionu (...) polegały na ustaleniu, z kim, w jakich miejscach i w jakich okolicznościach oraz po co kontaktuje się figurant. Obserwacja nie pozwalała w pełni rozpoznać działań figuranta czy jednoznacznie wyjaśnić podejrzeń wobec niego, ale umożliwiała uzupełnienie posiadanych informacji, ich wyjaśnienie lub potwierdzenie. Na podstawie raportów z operacji, szczegółowo opisujących zachowanie

śledzonego figuranta, tworzono schemat jego kontaktów i plan odwiedzanych przez niego miejsc. Podkreślano, że tego typu informacje, mimo że nie odnoszą się bezpośrednio do przestępczego działania figuranta, mają określoną wartość. Uzyskiwane w ten sposób informacje miały istotne znaczenie w planowaniu różnego rodzaju przedsięwzięć i kombinacji operacyjnych oraz właściwego doboru środków oraz osób mogących znaleźć uznanie i zaufanie figuranta. W związku z powyższym, dzięki prowadzonej obserwacji można było przeprowadzać inne przedsięwzięcia operacyjne. Obserwacja uznawana była za wartościowy środek pracy operacyjnej („Podręcznik bezpieczeństwa. Teoria pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa w świetle wydawnictw resortowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych PRL (1970-1989)” Filip Musiał, Kraków 2007 r. - k. 296 akt). Co szczególnie istotne, metody, jakimi posługiwali się wywiadowcy i funkcjonariusze Biura (...) nie odbiegały zasadniczo od stosowanych w pozostałych departamentach i biurach SB („Aparat represji w Polsce Ludowej 1944-1989” R., nr 1/7/2009 - k. 317 akt).

Jak wynika z treści Zarządzenia (...) Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 września 1985 r. w sprawie zakresu działania i organizacji Biura (...) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (k. 270-280 akt) - do zakresu Biura (...) w szczególności należało:

- prowadzenie tajnej obserwacji zewnętrznej przez wywiadowców podlegających konspiracji osobistej;
- prowadzenie działań obserwacyjnych oraz koordynowanie tych działań na terenie kraju w stosunku do figurantów;
- zabezpieczenie operacyjne ustalonych hoteli wykorzystywanych najczęściej przez cudzoziemców z krajów kapitalistycznych, na zasadzie sprawy obiektowej ukierunkowanej na ujawnianie powiązań tych cudzoziemców z obywatelami polskimi;
- wykonywanie operacji figurantów zatrzymujących się w tych obiektach oraz zabezpieczanie na zlecenie właściwych zakresowo jednostek organizacyjnych MSW i organów podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych przeszukań, a także ujawnianie przestępstw pospolitych;
- prowadzenie rozpoznania operacyjnego dla potrzeb obserwacji i na zlecenie odpowiednich jednostek organizacyjnych MSW i organów podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych w miejscach przebywania figurantów;
- prowadzenie wywiadów i ustaleń dla potrzeb ww. jednostek oraz organów, w oparciu o zorganizowaną sieć osobowych źródeł informacji, wykorzystywaną również do zabezpieczania figurantów w miejscu ich zamieszkania;
- organizowanie, utrzymywanie i wykorzystywanie specjalnych punktów obserwacyjnych na wypadek poważnego zagrożenia bezpieczeństwa Państwa i porządku publicznego;
- stosowanie zgodnie z obowiązującymi przepisami środków techniki operacyjnej, w tym również urządzeń podsłuchowych;
- wykorzystywanie w celach dokumentacyjnych dla usprawnienia organizacji oraz skuteczności działań obserwacyjnych, środków techniki operacyjnej;
- dokumentowanie przy pomocy techniki telewizyjnej, filmowej i fotograficznej faktów i zdarzeń w procesie realizacji zadań operacyjno-obserwacyjnych i innych zleconych zadań.

Jak wynika z akt Instytutu Pamięci Narodowej J. P. wykazywał duże zaangażowanie i umiejętność w wykonywaniu poleceń służbowych, zaś zasad konspiracji przestrzegał prawidłowo. Ponadto brał czynny udział w życiu organizacji partyjnej (Rozdział III pt. Przebieg pracy, k. 3 akt IPN). Oceniając ubezpieczonego stwierdzono, że posiada on umiejętność przystosowania się do otoczenia w różnych trudnych sytuacjach występujących w procesie obserwacji, zaś w grupie obserwacyjnej funkcjonuje bardzo dobrze. Jego postawa i kultura osobista, jak i postawa etyczno-

moralna nie budziły zastrzeżeń. Ponadto stwierdzono, że jest dobrze przygotowany teoretycznie i praktycznie (m.in. umiejętność prowadzenia pojazdów służbowych w warunkach obserwacji) do zawodu wywiadowcy, nadto uznano, że posiada perspektywę rozwoju oraz zajmowanemu stanowisku odpowiada (Rozdział III - Przebieg pracy, k. 6 akt IPN). W kolejnych opiniach za dalsze okresy pracy również znajdują się wzmianki o tym, iż J. P. wykazywał się dużym zaangażowaniem (Rozdział III - Przebieg pracy, k. 8, k. 10 akt IPN).

W tym miejscu nie sposób nie wspomnieć, iż jak wynika z treści rozkazu personalnego z dnia 10 lutego 2003 r., ubezpieczony w dniu 7 października 2002 r. prawomocnym orzeczeniem został uznany winnym naruszenia dyscypliny służbowej (Rozdział III - Przebieg pracy, k. 44 akt IPN). Powyższe przewinienie co prawda nie było popełnione w analizowanym okresie dotyczącym służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz mimo tego nie sposób tę okoliczność przemilczeć, bowiem świadczy o tym, że Sąd I instancji dokonał błędnego ustalenia stanu faktycznego i źle przyjął, że ubezpieczony nie był nigdy karany dyscyplinarnie. Ponadto powyższa okoliczność rzutuje również na ocenę postawy ubezpieczonego i jego praworządności.

Tego jednak nie chciał dostrzec Sąd Okręgowy bezrefleksyjnie przyjmując, że z akt IPN, jak i z zeznań samego ubezpieczonego nie wynika, aby nie naruszał on prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę.

Zdaniem Sądu Okręgowego istotne jest też to, że tożsame zadania (wywiadowcze) J. P. realizował ubezpieczony w RP od 1 sierpnia 1990 r., kontynuując zatrudnienie w służbach wywiadowczych.

Z powyższego wynika, że Sąd Okręgowy nie widzi różnicy w pracy kontrwywiadowczej prowadzonej w czasie PRL przez SB a taką służbą w wolnej Polsce.

Mając tak bogaty materiał dowodowy w aktach personalnych na okoliczność faktycznego przebiegu tej służby, Sąd I instancji nie pokusił się o rzeczywistą ocenę tych dowodów.

Sąd Okręgowy jedynie na podstawie zeznań ubezpieczonego, ustalił, że w trakcie pełnienia służby nie podejmował on czynności które naruszałoby godność, wolność czy inne prawa człowieka, nie wykonywał czynności operacyjnych przeciwko rodakom, nie zwalczał opozycji, związków zawodowych ani duchowieństwa. Dużo miejsca poświęcił Sąd I instancji kwestii nienaganności służby w SB, chociaż nie jest to argument na korzyść ubezpieczonego wiedząc kto go doceniał i w jakim czasie.

Hipokryzją jest twierdzenie, że ubezpieczony pełniący służbę w wydziale zajmującym się tajną obserwacją, przeszukaniem, prowadzeniem wywiadów i ustaleń itp. nie naruszał prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę.

Mając na uwadze powyższy materiał dowodowy Sąd Apelacyjny stwierdza, że ustalenia Sądu Okręgowego są sprzeczne z tymi dowodami z dokumentów, a ponadto są niezgodne z prawdą historyczną, a wręcz zakłamują prawdę, czym w istocie była Służba Bezpieczeństwa w PRL.

Należy podkreślić, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. 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 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.

W konsekwencji powyższych rozważań ocenić należało, że zaskarżone decyzje są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, co do których Sąd Apelacyjny odmiennie niż Sąd Okręgowy nie odnalazł przesłanek do odmowy ich

zastosowania. Jak już wyżej wskazano ratio legis rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2016 r. jest obniżenie świadczenia jako wynik świadomego i dobrowolnego udziału ubezpieczonego w służbach bezpieczeństwa państwa o strukturze komunistyczno-totalitarnej, które zwalczały najbardziej podstawowe, bo przyrodzone prawa człowieka i wolności obywatelskie.

Wobec powyższego, zdaniem Sądu Apelacyjnego, organ rentowy prawidłowo dokonał obniżenia należnej ubezpieczonemu emerytury oraz renty w oparciu o treść art. 15c ust. 1 i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa.

Z tych też względów, Sąd Apelacyjny uznał zarzuty apelacyjne za uzasadnione, a to prowadzi do uznania, że wyrok Sądu Okręgowego jest nieprawidłowy i w związku z tym na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmieniono zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalono odwołania.

O kosztach postępowania, 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). Wysokość tych kosztów za obie instancje ustalono zgodnie z § 9 ust. 2 i § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1804).

Barbara Białecka