

Sygn. akt III AUa 375/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 marca 2023 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 marca 2023 r. w Szczecinie

sprawy Z. A.

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 Szczecinie z dnia 5 kwietnia 2022 r., sygn. akt VI U 2054/19

oddala apelację.

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

Sygn. akt III AUa 375/22

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 7 **września 2017** 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 lub ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej nr (...) z 25 sierpnia 2017 r., ponownie ustalił wysokość **emerytury** ubezpieczonego Z. A., stwierdzając że od 1 października 2017 r. wysokość świadczenia wynosi 2 069,02 zł brutto, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 11.207,79 zł.

Decyzją z 7 września 2017 r., nr (...) organ na podstawie art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz na podstawie ww. informacji nr (...) ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej ubezpieczonego, stwierdzając że od 1 października 2017 r. miesięczna wysokość **renty inwalidzkiej** z tytułu zaliczenia do II grupy, stanowiącej 62,50 % podstawy wymiaru wyniosła 7 004,87 zł, a w związku z tym, że wysokość renty inwalidzkiej jest wyższa od przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy ogłoszonej przez Prezesa ZUS, została

obniżona do kwoty 1 510,71 zł; renta inwalidzka nie będzie wypłacana z uwagi na prawo do korzystniejszej emerytury policyjnej.

Odwołanie od powyższych decyzji wywiódł ubezpieczony, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 2 Konstytucji RP, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji R., art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a w konsekwencji powyższych naruszeń naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do 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 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. W oparciu o wskazane zarzuty odwołujący wniósł o zmianę zaskarżonych decyzji przez przyznanie świadczeń w dotychczasowej wysokości.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie. Organ rentowy wskazał na treść art. 15 c ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz art. 22a ustawy.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 5 kwietnia 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. (...), od 28 kwietnia 1978 do 14 lipca 1978 odbywał zasadniczą służbę wojskową. Od 15 lipca 1978 do 31 sierpnia 1979 pełnił służbę przygotowawczą na stanowisku kursanta w Batalionie Centralnego Podporządkowania ZOMO w S.. Od 1 października 1978 skierowany został do Wyższej Szkoły Oficerskiej MO w S., którą ukończył 30 czerwca 1981. Rozkazem nr (...) z 31 lipca 1981 skierowany został do służby w grupie operacyjnej w K. Wydziału IV SB KW MO począwszy od 1 lipca 1981 na stanowisko inspektora. W tym okresie zaznajamiał się z przepisami wewnętrznymi oraz odbierał telefony. Zdarzało się że był kierowany przez przełożonych do zakładów pracy, gdzie odbywał rozmowy z kierownikami o sytuacji przedsiębiorstw. Pismem z 4 marca 1982 ubezpieczony wniósł o przeniesienie do Wydziału (...) KWMO w S.. Uzasadniając wniosek wskazał, że „nie widzi siebie” jako funkcjonariusza SB oraz że jest przywiązany do munduru funkcjonariusza MO. Z dniem 1 lipca 1982r. ubezpieczony przeniesiony został do Wydziału (...) KW MO w S. na stanowisko inspektora nadzorującego prace posterunków MO w województwie w zakresie służby prewencyjnej, dochodzeniowej, kryminalnej. Z dniem 1 grudnia 1984 został przeniesiony do RUSW Ł. i mianowany kierownikiem Referatu (...) w Ł.. Na tym stanowisku odpowiadał za nadzór i organizację służby w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w rejonie.

Od 30 lipca 1990 ubezpieczony pełnił służbę jako Zastępca Komendanta Rejonowego Policji w Ł., a od 19 lipca 1991 wykonywał obowiązki Komendanta Rejonowego Policji w Ł.. W dniu 20 czerwca 1999 został powołany na stanowisko Powiatowego Komendanta Policji w Ł.. Od dnia 21 czerwca 1999 pełnił obowiązki Powiatowego Komendanta Policji w Ś.. W dniu 18 kwietnia 2006 został powołany na stanowisko Powiatowego Komendanta Policji w C.. Z dniem 1 września 2012 został powołany na stanowisko Powiatowego Komendanta Policji w S.. Od 4 maja 2015 pełnił obowiązki Komendanta Miejskiego Policji w K. od 2015r.

Ubezpieczony był pozytywnie oceniany, wielokrotnie nagradzany finansowo, odznaczony m.in. Złotym Krzyżem Zasługi, Medalem Złotym za Długoletnią Służbę, Złotą Odznaką Zasłużony Policjant. W opiniach służbowych przełożeni wskazywali, że w całym okresie służby w Policji (MO) ubezpieczony był funkcjonariuszem, który z ogromnym zaangażowaniem i sumiennością wykonywał obowiązki służbowe. Pełniąc służbę ubezpieczony nie brał udziału w zwalczaniu opozycji, związków zawodowych, nie naruszał praw i wolności człowieka.

Ubezpieczony zwolniony został ze służby z dniem 30 kwietnia 2016. Decyzją z 10 czerwca 2016 Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił prawo do emerytury policyjnej od 1 maja 2016 r. Wysokość emerytury stanowiąca 75% wymiaru wyniosła 8 369,02 zł. W związku z informacją IPN z 6 grudnia 2016, decyzją z dnia 4 stycznia 2017r. organ rentowy ponownie ustalił wysokość emerytury ubezpieczonego. Okres służby od 1 lipca 1981 do 30 marca 1982 policzono wg wskaźnika 0,7%. Wysokość emerytury stanowiąca 75% wymiaru wyniosła 8 369,02 zł. Decyzją z 13 lutego 2017 organ ustalił prawo do policyjnej renty inwalidzkiej od 1 maja 2016. Wypłata świadczenia została zawieszona z uwagi na pobieranie emerytury.

Instytut Pamięci Narodowej - na podstawie zapisów znajdujących się w aktach osobowych ubezpieczonej - sporządził 25 sierpnia 2017 informację o przebiegu służby nr (...), w której wskazano, że ubezpieczony w okresie **od 1 lipca 1981 do 15 kwietnia 1982 pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa**, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zaskarżonymi decyzjami z 7 września 2017 organ ponownie ustalił od dnia 1 października 2017 r. wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do II grupy inwalidów stanowiącej 62,50 % podstawy wymiaru, w kwocie 7 004,87 zł, obniżonej do kwoty 1510,71 zł, tj. do przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy oraz wysokość emerytury od dnia 1 października 2017 r. w kwocie 2 069,02 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 11 207,79 zł. Do ustalenia wysokości emerytury przyjęto usługę emerytalną z tytułu: zasadniczej służby wojskowej w wymiarze 2 miesięcy i 17 dni, służby w Policji (MO) w okresie od 15 lipca 1978 do 30 czerwca 1981 oraz od 16 kwietnia 1982 do 30 kwietnia 2016, okresy zatrudnienia przed służbą od 1 września 1977 do 15 listopada 1977. Okres służby od 1 lipca 1981 do 15 kwietnia 1982 uznano za okres określony w art. 13b ww. ustawy, liczony po 0,0%. Emerytura stanowiąca 75,00 % podstawy wymiaru wyniosła 8 405,84 zł i została ograniczona do kwoty 2 069,02 zł.

Sąd Okręgowy uznał, że w sytuacji gdy wysokość świadczeń skarżącego ustalono ponownie w oparciu o informację IPN, zawierającą jedynie okres służby określony jako pełniony na rzecz totalitarnego państwa, to 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 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. Wiarygodność zeznań ubezpieczonego nie była nadto kwestionowana przez organ rentowy.

Sąd Okręgowy uwzględnił odwołanie.

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 Wydziale Iv (...) wymieniona została w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby

Więziennej oraz ich rodzin (j.t. Dz. U. z 2020 r. poz. 723 ze zm.). Ponadto ustawa zmieniająca wprowadziła nowe zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury oraz renty.

Zgodnie z 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 wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W ocenie Sądu Okręgowego organ rentowy niewłaściwie zastosował 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 dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20. W uchwale tej Sąd Najwyższy odpowiadając na pytanie, czy kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., potwierdzonej stosowną informacją Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wydaną w trybie art. 13 a ust. 1 ustawy, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu, wskazał iż „kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13 b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 723) powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka”.

W powyższej uchwale 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 kłóci 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 wyjaśnił, iż sporządzana przez Instytut Pamięci Narodowej informacja, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji oraz ich rodzin, nie ma charakteru wiążącego dla Sądu. Nadto brak jest ograniczeń dowodowych w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych (tak Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z 18 lutego 2016 r., III AUa 451/15). Powyższe rozważania potwierdza postanowienie Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r., sygn. akt II UZP 10/11, w którym przyjęto, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez IPN zarówno co do faktów, jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów. W związku z tym, iż Sądu nie wiąże wymieniona informacja IPN, rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego Sąd obowiązany jest do ustalenia, czy obowiązki wykonywane przez ubezpieczonego należy kwalifikować jako „służbę na rzecz totalitarnego państwa”.

W ocenie Sądu w zgromadzonym materiale dowodowym brak jest dowodów na to, aby ubezpieczony w okresie od 1 lipca 1981 roku do 15 kwietnia 1982 roku - pełniąc służbę w **Wydziale IV SB KWMO w K.** na stanowisko inspektora - 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. 13b 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 osobowych ustalił, iż nie można uznać, że pełniona przez niego w spornym okresie służba w grupie operacyjnej Wydziału IV KW MO w K. na stanowisku 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. 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 naruszałby godność, wolność czy inne prawa człowieka. W spornym okresie ubezpieczony zaznajamiał się bowiem z przepisami wewnętrznymi oraz odbierał telefony. Zdarzało się także, że był kierowany przez przełożonych do zakładów pracy, gdzie odbywał rozmowy z kierownikami o sytuacji przedsiębiorstw. Brak zaangażowania ubezpieczonego w działanie służb potwierdza okoliczność, że pismem z 4 marca 1982 wniósł o przeniesienie go do Wydziału (...) KWMO w S..

Uzasadniając wniosek ubezpieczony wskazał, że „nie widzi siebie” jako funkcjonariusza SB oraz że jest przywiązany do munduru funkcjonariusza MO.

Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie pozwalał na ustalenie, iż praca odwołującego w spornym okresie była bezpośrednio ukierunkowana na realizowanie typowych dla państwa totalitarnego zadań. W toku procesu nie wykazano, by ubezpieczony wykonywał obowiązki, które miałyby na celu naruszanie praw i wolności obywatelskich, by brał udział w czynnościach operacyjnych przeciwko obywatelom.

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

Biorąc pod uwagę powyższe wskazówki Sądu Najwyższego, dotyczące sposobu rozumienia określenia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, zauważyć należy, iż zakwestionowany przez organ rentowy okres służby ubezpieczonego, tj. okres od 1 lipca 1981 roku do 15 kwietnia 1982 roku - przypadał na „służbę na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu sensu largo. W konsekwencji służbę tę choćby z tej przyczyny należałoby już wyjściowo traktować „łagodniej”, aniżeli służbę pełnioną przez inne osoby wiele lat wcześniej (w tym w szczególności w latach 1944-1956), z uwagi na mniejszą radykalność systemu totalitarnego w ostatnich latach jego trwania. Im bliżej bowiem lat 90-tych tym więcej w kraju pojawiało się elementów typowych dla demokracji.

Odnosząc się do argumentacji pozwanego dodać trzeba, że brak jest 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.

Nie bez znaczenia pozostaje przy tym, 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 dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, służbę w Policji mógł pełnić obywatel polski, „który wykazuje nieskazitelną postawę moralną i patriotyczną”.

Istotny był także przebieg służby ubezpieczonego po przeniesieniu z IV Wydziału SB KWMO. Jak już wskazano z dniem 1 lipca 1982r. ubezpieczony przeniesiony został na własną prośbę do Wydziału (...) KW MO w S. na stanowisko inspektora nadzorującego prace posterunków MO w województwie w zakresie służby prewencyjnej, dochodzeniowej, kryminalnej. Z dniem 1 grudnia 1984 ubezpieczonego przeniesiono do RUSW Ł. i mianowano kierownikiem Referatu (...) w Ł.. Na tym stanowisku odpowiadał za nadzór i organizację służby w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w rejonie. Od 30 lipca 1990r. ubezpieczony pełnił służbę jako Zastępca Komendanta Rejonowego Policji w Ł., a od 19 lipca 1991r. wykonywał obowiązki Komendanta Rejonowego Policji w Ł.. W dniu 20 czerwca 1999r. ubezpieczony został powołany na stanowisko Powiatowego Komendanta Policji w Ł.. Od dnia 21 czerwca 1999r. ubezpieczony pełnił obowiązki Powiatowego Komendanta Policji w Ś.. W dniu 18 kwietnia 2006r. ubezpieczony został powołany na stanowisko Powiatowego Komendanta Policji w C.. Z dniem 1 września 2012r. ubezpieczony został powołany na stanowisko Powiatowego Komendanta Policji w S.. Od dnia 4 maja 2015r ubezpieczony pełnił obowiązki Komendanta Miejskiego Policji w K. od 2015r.

Ubezpieczony w związku zapełnioną służbą był pozytywnie oceniany, wielokrotnie nagradzany finansowo, odznaczony m.in. Złotym Krzyżem Zasługi, Medalem Złotym za Długoletnią Służbę, Złotą Odznaką Zasłużony Policjant. W opiniach służbowych przełożeni wskazywali, że w całym okresie służby w Policji (MO) ubezpieczony był funkcjonariuszem, który z ogromnym zaangażowaniem i sumiennością wykonywał obowiązki służbowe. Jednocześnie brak jest jakichkolwiek dowodów na to, że pełniąc służbę ubezpieczony brał udział w zwalczaniu opozycji, związków zawodowych, by naruszał praw i wolności człowieka.

Istotnym również pozostawał fakt, iż odwołujący przeszedł już procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego w związku z informacją Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby, w której potwierdzono, że odwołujący od dnia 1 lipca 1981r. do 30 marca 1982r. 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 4 stycznia 2017 r. organ ponownie ustalił wysokość emerytury uwzględniając okres służby od dnia 1 lipca 1981r. do 30 marca 1982r. 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 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 19 lat po zniesieniu ustroju komunistycznego, a obecna korekta dokonywana jest po upływie kolejnych 5 lat od poprzedniego obniżenia świadczeń.

Bezsprzecznie decyzją organu rentowego z 4 stycznia 2017r. wysokość świadczenia ubezpieczonego została ponownie ustalona w oparciu o przepisy ustanowione przez demokratyczne władze Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Sądu wydanie decyzji obniżającej wnioskodawcy przyznaną zgodnie z obowiązującym prawem emeryturę po raz kolejny i po 5 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 r., sygn. akt 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 zweryfikowano wysokość emerytury za okres służby od od dnia 1 lipca 1981r. do 30 marca 1982r. 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 ponowne praw niesłusznie nabytych przez zmniejszenie wskaźnika postawy wymiaru do zera), przez ten sam środek prawny a to może prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady ne bis in idem (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., P 50/13, OTK-A 2014 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, trudów służby, spełnienia warunków do nabycia odznaczeń (m.in. Złotego Krzyża Zasługi, Medalu Złotego za Długoletnią Służbę, Złotej Odznaki Zasłużony Policjant).

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 rentowy. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

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

1) 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 ubezpieczoną okoliczności przeciwnych;

2) art. 233 § 1 k.p.c. przez dowolną ocenę dowodów, pozostającą w sprzeczności ze zgromadzonym materiałem dowodowym, a polegającą na uznaniu, że formacja, w której służyła ubezpieczona nie była istotna dla funkcjonowania ówczesnego państwa, podczas gdy pełniła służbę w formacji wyszczególnionej przez Ustawodawcę w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;

3) art. 232 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. polegające na uznaniu, że fakt służby ubezpieczonej na rzecz formacji wyszczególnionej w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy nie stanowi okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia, o czym świadczy brak wszechstronnych ustaleń w zakresie zadań wykonywanych przez formacje, w których służyła ubezpieczona;

II. naruszenia przepisów prawa materialnego, a to:

1) art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1-3 i art. 22a ust. 1, 3-4 ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy 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) naruszenie przepisów prawa materialnego, a to art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej przepisom ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy.

Z uwagi na powyższe, apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie odwołań od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA z 7 września 2017 o ponownym ustaleniu wysokości emerytury i o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej.

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

Sąd Apelacyjny w pełnym zakresie 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 lipca 1981 do 15 kwietnia 1982 r.**, który to okres **8,5 miesiąca** 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 drastycznej obniżki emerytury i renty inwalidzkiej. Powyższe oznacza, że Sąd Okręgowy co do zasady orzekł na podstawie przepisu ustawowego, a nie na podstawie generalnego przepisu Konstytucji i z pominięciem obowiązującego prawa, jak to wywodził apelujący.

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, na co wskazał Sąd Okręgowy i do którego to poglądu Sąd drugiej instancji się przychylił. Sąd Najwyższy w szczególności 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 Pamięi 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

sędzię, rozpoznając sprawę miał przypisaną konstytucyjną, nie tylko kompetencję, ale przede wszystkim gwarancję niezawisłości, wyrażającą się w podległości jedynie Konstytucji oraz ustawom, w zgodzie z art. 178 ust.1 Konstytucji RP. 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.

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).

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, był 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 posiadał pełną informację na temat zakresu zadań służbowych poszczególnych funkcjonariuszy, w tym ubezpieczonego, a w każdym razie takiej informacji nie udostępniono na potrzeby ustaleń sprawy. A nawet gdyby Sądowi udostępniono te dane, to i tak pozostaje nierozstrzygnięta wątpliwość, jaką wagę prawną mają takie dane, skoro ustawa wprost do nich się nie odwołuje, a jedynie posługuje się ogólnikowym pojęciem poprzedniczek i odpowiedników terenowych. 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, czyli w istocie informacja IPN – nie wskazując konkretnej i wskazanej wprost w ustawie struktury, czy formacji - nie realizowała podstawowego założenia ustawy, jako że nie odwoływała się do przesłanki ustawowej.

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

Powyższe wg: (...)

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, wyjaśnienia przedstawicieli IPN pozwalają na wniosek, że art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zawiera katalog instytucji i organów służby bezpieczeństwa w rozumieniu historycznym, co wprost nie przekłada się na charakter czynności i zakres obowiązków służbowych funkcjonariuszy, pełniących tam służbę, w szczególności na ich dyskredytującą ocenę. Ustawodawca nie uzasadnił w projekcie ustawy, dlaczego przyjął, że wszyscy zatrudnieni w niej funkcjonariusze byli twórcami i wykonawcami aparatu represji państwa totalitarnego, tym bardziej, że jak wynika z badań IPN, realni funkcjonariusze SB ukrywani byli w różnych, pozornie obojętnych strukturach państwowych, co oznacza, że w tych instytucjach pełniły służbę osoby, które nie realizowały zadań aparatu SB. W nawiązaniu do wyjaśnień IPN, składanych w procesie legislacyjnym, ustawodawca nie uzasadnił, jak głęboko sięga pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa. A co najważniejsze, ustawodawca nie zamieścił katalogu, stanowiącego zamknięty wykaz formacji/instytucji, lecz stworzył katalog otwarty, a jednocześnie nie wskazał żadnych przesłanek prawnych, pozwalających na weryfikację struktur wliczanych do tego katalogu.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, na gruncie interpretacji art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, pojawiły się dylematy z pogranicza etyki i moralności, których nie sposób rozstrzygnąć, bez precyzyjnej i uzasadnionej prawnie regulacji ustawowej. 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. I nie można przyjmować, że ustawodawca zamieścił w normie prawnej obojętny prawnie zwrot o charakterze aksjologicznym, nie podlegający interpretacji prawnej i nie niosący żadnej istotnej treści o charakterze przesłanki prawnej. Treść przepisu art.13b wprowadza normę prawną, a ta obejmuje określony desygnat pojęciowy. Każda fraza użyta do budowy normy prawnej niesie za sobą określoną treść i jako taka, w całości podlega interpretacji w procesie stosowania prawa. To, że zamiar ustawodawcy nie zawsze jest dostatecznie ujęty w normie prawnej, nie jest żadną nowością. Norma prawna zakodowana w treści przepisu i wprowadzona do porządku prawnego podlega interpretacji w całości, co wyklucza ocenę, że w treści przepisu znajdują się frazy nie podlegające interpretacji, lub prawnie obojętne.

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 nękananiu współobywateli, bądź ograniczaniu ich fundamentalnych praw obywatelskich.

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 lipca 1981 do 15 kwietnia 1982 r. Informacja IPN nie wskazała formacji in concreto z art. 13b. W istocie więc ani strona, ani organ rentowy, ani też sąd nie miały możliwości zweryfikowania prawidłowości zastosowania wobec ubezpieczonego art. 13b. Pełna

kwalfikacja prawna służby ubezpieczonego nie została wskazana w całym dotychczasowym postępowaniu. Pojawia się zatem pytanie, na jakiej podstawie prawnej ograniczono uprawnienia do świadczeń policyjnych ubezpieczonego, skoro w ogóle w postępowaniu przed organem nie została wykazana służba na rzecz totalitarnego państwa, w rozumieniu art. 13b, zważywszy że nie wymieniono konkretnej jednostki objętej katalogiem z art. 13b.

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.

W świetle wskazanego przepisu, kwalifikacja służby ubezpieczonego jest problematyczna, a wręcz poza prawną, ponieważ ubezpieczony nie pełnił służby w żadnej z wymienionych formacji. Należy zauważyć, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie precyzuje, czym jest struktura oznaczona jako Departament IV, ani też

czym są odpowiedniki terenowych służb i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jak też jaka jest ich struktura. 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). Nie sposób zatem ustalić, czy ubezpieczony w ogóle mieścił się w wykazie objętym art. 13b ust. 1 ustawy. Wykaz wymienia wprost Departament IV, natomiast brak ustawowych danych merytorycznych, by ustalić odpowiedniki terenowe i przyporządkować do miejsca służbowego ubezpieczonego. Ubezpieczony nie pełnił służby w Departamencie IV ani w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, lecz w **Wydziale IV SB KWMO w K.. Ustawa nie wymienia takiej formacji**. A przy tym brak ustawowych przesłanek, by ustalić co jest odpowiednikiem terenowym Departamentu IV, 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.

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, w ogóle nie ma przesłanek prawnych, wynikających z art. 13b, aby kwalifikować służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, ponieważ ustawa nie wskazuje tej konkretnej instytucji/formacji, w której ubezpieczony pełnił służbę, jak też nie definiuje pojęcia wypełniające zadania Służby Bezpieczeństwa. Z ustawy nie wynika, które struktury Departamentu IV były zaliczane do formacji wypełniających zadania Służby Bezpieczeństwa. Zresztą już tylko to sformułowanie: wypełniające zadania Służby Bezpieczeństwa budzi szereg nierozstrzygalnych wątpliwości z uwagi na niedookreśloność semantyczną użytych pojęć, jak chociażby: co to są zadania Służby Bezpieczeństwa w legalnym rozumieniu.

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.

Sąd Apelacyjny nie widział w tej sprawie konieczności poszukiwania z urzędu archiwalnych aktów prawa wewnętrznego i innych archiwalnych dokumentów, tylko po to by drastycznie ograniczyć byłemu funkcjonariuszowi elementarne świadczenia społeczne. Poza tym, orzekanie na podstawie takich materiałów i przywoływanie regulacji tam zawartych byłoby pozbawione podstaw prawnych i w istocie, to Sąd samodzielnie kreowałby podstawy prawne, których nie przewidział ustawodawca, ponieważ to Sąd wskazywałby archiwalne akty prawa wewnętrznego i archiwalne dokumenty jako podstawę prawną kwalifikacji formacji.

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. Ubezpieczonemu nie wykazano przesłanek ustawowych pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy, a w szczególności ustawa nie wymienia wprost formacji, w której służył ubezpieczony, jak też nie daje narzędzi prawnych pozwalających na odkodowanie takiej formacji.

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 udowodnić 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 wyłączne 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:

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 obliżował 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 do tychczas 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: (...)

Końcowo, ustawodawca wprowadził art. 15c dot. ustalanie prawa do emerytury policyjnej i art. 22a regulujący zasady ustalania renty inwalidzkiej dla osoby pełniące 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. Uzasadnienie projektu ustawy dotyczyło obniżenia wskaźnika z 0,7% do 0,5%, natomiast wprowadzenie wskaźnika 0,0% w ogóle było poparte uzasadnieniem ustawodawcy.

W nawiązaniu do przywołanego celu ustawy, należy też podkreślić, że okoliczności przedmiotowej sprawy wskazują, że ubezpieczony nie korzystał z rażącego przywileju z racji służby na rzecz totalitarnego państwa. Służba na rzecz tzw. totalitarnego państwa była krótkotrwała, bo trwała 8,5 miesiąca. Natomiast na rzecz wolnej Polski służba trwała około 16 lat. Ubezpieczony realizując wysokie świadczenia emerytalne, korzystał zatem z przywileju z racji służby na rzecz wolnej Polski. W stanie faktycznym dotyczącym ubezpieczonego, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i osobistym prawem majątkowym do przyznanego zabezpieczenia społecznego było 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 drastycznie 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 30.04.2016. 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 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.

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:(...)

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, co w sumie stanowiło niczym nieuzasadnioną represją.

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 wyroku z 24.02.2010 w sprawie K 6/09, oceniającej konstytucyjność pierwszej ustawy tzw. dezubekizacyjnej stwierdził, że służba w organach suwerennej

Polski po 1990 r. traktowana jest jednakowo, bez 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