

sygn. akt III AUa 381/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 maja 2023 r.

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

Przewodnicząca – sędzia: Urszula Iwanowska (spr.)

Sędziowie: Jolanta Hawryszko

Gabriela Horodnicka-Stelmaszczuk

po rozpoznaniu w dniu 18 maja 2023 r., w S. na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania H. I.

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

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek apelacji organu emerytalnego od wyroku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim VI Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt VI U 1085/21

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

Jolanta Hawryszko Urszula Iwanowska Gabriela Horodnicka-Stelmaszczuk

(zdanie odrębne)

sygn. akt III A Ua 381/22

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 7 czerwca 2017 r., znak: (...), Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, z urzędu po otrzymaniu z Instytutu Pamięci Narodowej informacji z dnia 6 kwietnia 2017 r., nr (...), o przebiegu służby ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej H. I. na kwotę 2.069,02 zł.

W odwołaniu od powyższej decyzji H. I. wniósł o jej zmianę i ustalenie wysokości emerytury w dotychczasowej wysokości zarzucając: 1) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: art. 2 Konstytucji RP; art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; 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 (...) 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; 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 oraz art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy policji.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jej oddalenie wskazując, że zaskarżona decyzja została wydana zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2022 r. Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał ubezpieczonemu H. I. prawo do ustalenia wysokości emerytury policyjnej z pominięciem art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji... (Dz. U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.) od dnia 1 października 2017 r. poczynając.

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

H. I. urodził się w dniu (...) Po maturze, od dnia 26 września 1975 r. rozpoczął naukę w szkole chorążych (...) w K.. Szkołę ukończył 29 sierpnia 1976 r. Od dnia 29 sierpnia 1976 r. H. I. rozpoczął służbę w (...) Brygadzie (...) i pracował jako kontroler (...) do dnia 15 maja 1991 r. Do jego obowiązków należało m.in. dokonywanie kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową, sprawdzanie tożsamości, autentyczności dokumentów i ich ważności. H. I. wykonując swoje obowiązki wchodził do kabin pojazdów, sprawdzał, czy nie ma w nich innych osób, kontrolował plomby, oglądał podwozia pojazdów. Sprawdzał autentyczność i ważność dokumentów wizowych i podejmował czynności zapobiegające próbom nielegalnego przekraczania granicy. Ze stwierdzanych uchybień sporządzał notatki i nie uczestniczył w podejmowaniu jakichkolwiek decyzji.

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 były przeciwko niemu wszczynane postępowania dyscyplinarne.

Od dnia 15 maja 1991 r. H. I. został zwolniony ze służby wojskowej i przeniesiony do Straży Granicznej, gdzie kontynuował służbę jako kontroler Straży Granicznej, a dnia 16 maja 1991 r. został mianowany funkcjonariuszem Straży Granicznej na stanowisku kontrolera grupy kontrolerskiej (...) Ś..

Orzeczeniem Rejonowej Komisji Lekarskiej MSWiA z dnia 8 lutego 2008 r. H. I. został uznany za całkowicie niezdolnego do służby i z dniem 6 października 2008 r. został zwolniony ze służby.

Decyzjami z dnia 3 listopada 2008 r. ustalono ubezpieczonemu prawo do emerytury policyjnej i do policyjnej renty inwalidzkiej od dnia 6 października 2008 r.

W informacji z dnia 6 kwietnia 2017 r., nr (...), Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że w okresie od 1 października 1976 r. do 31 lipca 1990 r. ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.).

Po otrzymaniu informacji Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał zaskarżoną decyzję.

Po ustaleniu powyższego stanu faktycznego oraz na podstawie przepisów prawa niżej powołanych Sąd Okręgowy uznał odwołanie za zasadne.

Sąd pierwszej instancji miał na uwadze, że w odwołaniu ubezpieczony wskazał m.in., że ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej

oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r., poz. 723 – uwaga SA winno być: Dz. U. z 2016 r., poz. 2270; tzw. druga ustawa dezubekizacyjna; powoływana dalej jako: ustawa zmieniająca) narusza standardy zgodności z Konstytucją RP, Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Traktatem o Unii Europejskiej oraz Kartą Praw Podstawowych, a sąd orzekający miał na względzie, że nie jest związany przepisami ustawy w sytuacji jej kolizyjności z Konstytucją i prawami podstawowymi Unii Europejskiej, a norma sprzeczna z prawami podstawowymi Unii Europejskiej, czy z Konstytucją może być pominięta przez sąd, który może bezpośrednio stosować Konstytucję.

Dalej Sąd Okręgowy wskazał, że ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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 2009 r., nr 24, poz. 145) z dniem 1 stycznia 2010 r. obniżyła wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do dnia 31 lipca 1990 r. z 2,6% do 0,7% przyjmując, że prawa te zostały nabyte niesłusznie z punktu widzenia aktualnej oceny działalności tych instytucji, wobec czego jako dopuszczalną uznano likwidację tzw. przywilejów emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy, nadanych im przez władze w czasach poprzedniego ustroju. Przepisy tej ustawy (tzw. pierwszej ustawy dezubekizacyjnej) zostały uznane za zgodne z Konstytucją (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09).

Kontynuując sąd pierwszej instancji wskazał, że w dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie tzw. druga ustawa dezubekizacyjna, która wprowadziła obniżenie policyjnych emerytur, policyjnych rent inwalidzkich i rent rodzinnych po osobach, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Grupa ta została zdefiniowana w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej, zgodnie z którym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie instytucjach i formacjach. W ramach nowelizacji wprowadzono także nowe zasady obliczania wysokości przysługujących świadczeń.

Zatem Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 15c ust. 1 ustawy, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa 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.

Zgodnie z art. 15c ust. 3 ustawy, 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, przy czym w 2017 r. była to kwota 2.069,02 zł brutto. Efektem powyższego była niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony limit przy obliczaniu emerytury okresów zatrudnienia także poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 policyjnej ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Co więcej uchylono art. 15b ustawy, który umożliwiał odpowiednie stosowanie do osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa i pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., m.in. art. 15 ust. 4, który stanowi, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Obecnie nowy przepis art. 15c ust. 2 stanowi, że przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio, niemniej jednak emerytury nie podwyższa się 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. W ustawie zmieniającej przewidziano przy tym (art. 8a, art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a pkt 4, 5, 6) wyjątki od zasady obniżania świadczeń, które pozwalają zachować jej dotychczasową wysokość, pomimo służby na rzecz totalitarnego państwa. W szczególności sankcja obniżenia świadczenia nie obejmuje funkcjonariusza, który udowodni, że przed 1990 rokiem bez wiedzy przełożonych podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

Zdaniem sądu pierwszej instancji tzw. druga ustawa dezubekizacyjna doprowadziła do tego, że doszło do kolejnego swoistego rozliczenia się przez państwo z osobami służącymi totalitarnemu państwu. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazano, iż jej celem było „wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo - świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r.”. Niewątpliwie ustawa ta i wprowadzone nią regulacje stanowiły „poprawkę” stanu prawnego, jaki stworzył ustawodawca wprowadzając uprzednie zmiany ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. W uzasadnieniu ustawy zmieniającej ponowiono argument o konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, co - zdaniem tego Sądu - budzi wątpliwości, bowiem takie osoby przeszły już procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa, a obecnie ten sam okres jego służby stał się podstawą do ponownego obniżenia i to do poziomu minimalnego emerytury i renty inwalidzkiej. Decyzje o ponownym ustaleniu wysokości emerytury i renty inwalidzkiej Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. wydał na podstawie art. 13b, 15c ust. 1 i art. 22a ust. 2 ustawy.

Tymczasem materiał dowodowy zgromadzony w sprawie w ocenie Sądu Okręgowego nie ujawnił dowodów przestępczej działalności ubezpieczonego. Pozwany nie dokonał również oceny jego indywidualnych czynów „poprzez ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, które służyłyby reżimowi komunistycznemu”. Taką to odpowiedzialność ustawa zmieniająca ustanawia wobec „każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez samo definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b). Dlatego, według tego Sądu, nasuwają się sformułowane wątpliwości prawne: „Czy kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin wprowadzone ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., potwierdzonej stosowną informacją Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wydaną w trybie art. 13a ust. 1 ustawy, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu?”.

W ocenie sądu pierwszej instancji kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. wprowadzone ustawą zmieniającą nie może spełniać tylko formalna przynależność 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. Zrealizowanie tej przesłanki powinno być ocenione także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, służących reżimowi komunistycznemu, co wynika z podstawowych, fundamentalnych zasad przyjętych dla świadczeń emerytalno-rentowych.

Wobec powyższego sąd meriti dokonał kontroli zaskarżonej decyzji pod kątem zgodności z prawem, w odniesieniu do stanu rzeczy (faktycznego i prawnego) istniejącego w chwili wydania przez organ rentowy decyzji. Postępowanie sądowe ma bowiem charakter odwoławczy, sprawdzający i weryfikujący.

Dalej Sąd Okręgowy podniósł, że zgodnie z art. 2 ustawy, na organ emerytalno-rentowy nałożono obowiązek wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c lub art. 22a ustawy, w stosunku do osób, co do których z informacji Instytutu Pamięci Narodowej wynika, że pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa i które w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej miały przyznane świadczenia na podstawie ustawy zaopatrzeniowej. W takim stanie prawnym zakład emerytalno-rentowy MSWiA nie ma możliwości kontroli ani oceny informacji o przebiegu służby, ponieważ weryfikacja informacji o przebiegu służby została wyłączona z woli ustawodawcy, przeto organ ten jest związany uzyskaną informacją. Tymczasem Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2011 r., (...) UZP 10/11 (OSNP 2012/23-24/298), uznał że sąd

powszechny (sąd ubezpieczeń społecznych), rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią takiej informacji zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Z powyższego wynika, że Sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji o przebiegu służby.

Zatem zdaniem Sądu Okręgowego, ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie tak prawa do emerytury policyjnej czy renty inwalidzkiej jak i wysokości tych świadczeń oraz odpowiedniej kwalifikacji prawnej ustalonych faktów. W przeciwieństwie do organu rentowego sąd nie jest związany taką informacją, gdyż zgodnie z treścią art. 473 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. Oznacza to, że każdy fakt istotny może być dowodzony wszelkimi środkami, które Sąd uzna za pożądane, o czym stanowi art. 473 § 1 k.p.c. Określone w art. 13b ust. 1 ustawy jedyne kryterium zatrudnienia w służbach, bez wskazania na indywidualne czyny funkcjonariusza nie pozbawia sądu realnych narzędzi kontroli decyzji organu rentowego ani „swoistej fikcji sądowej kontroli takiej decyzji”, ponieważ „system emerytalny i kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne w każdym przypadku muszą podlegać indywidualnej weryfikacji”. Sama służba w określonym organie bezpieczeństwa państwa nie może być uznana za niemal jedyne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych lub rentowych uprawnień, jeżeli w konkretnej sprawie nie ujawniono dowodów działalności odwołującego się skierowanej przeciwko podstawowym wolnościom i prawom człowieka, którą ustawa zmieniająca przyjmuje w stosunku do każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b ustawy).

Sąd Okręgowy podkreślił, że w sprawie bezsporne było to, że w spornym okresie ubezpieczony pełnił służbę w Wojskach Ochrony P., lecz tylko i wyłącznie na tej podstawie nie można generalizować i przyjmować, że każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż klóci się to z „ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec odpowiedzialności zbiorowej. Literalne brzmienie ustawy zmieniającej nie zakłada żadnego rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub podejmowali działalność przeciwko demokratycznej opozycji oraz tymi, którzy jedynie należeli np. do personelu technicznego”, choćby sporna interpretacja wynikała „wprost z wykładni językowej normy zawartej w art. 13b ust. 1 ustawy, traktującej jednakowo wszystkich zatrudnionych w cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych w ustawie. Nie można zapominać, że niektórzy z nich realizowali czynności o charakterze logistycznym (zaopatrzenie) czy organizacyjnym (np. prace sekretarskie), ale z uwagi na dostęp do informacji prawnie chronionych oraz charakter samej PRL, zajmowali etaty funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa”. Nie można dokonać interpretacji z pominięciem zasady, że zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne (w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń), lecz niewątpliwie powinno to następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji. W wyroku z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99 (OTK ZU 1999/7/165) Trybunał Konstytucyjny między innymi „wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 1995 r., K 13/94, OTK 1995/I/6). Równocześnie w wyroku z dnia 11 maja 1997 r., K 2/07 (OTK ZU 2007/5-A/48) Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwu grożącemu podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania

czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy”. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są co do zasady prawami nabytymi słusznie (orzeczenie z dnia 11 lutego 1982 r., K 14/91, OTK 1992/I/7, s. 93-148) i tylko „w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości” (orzeczenie z dnia 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK 1990/5/s. 42-58), ponieważ „konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych” (wyrok z dnia 7 lutego 2001 r., K. 27/00, OTK ZU 2001/2/29), a „w przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, które dąży (...) do realizacji interesu ogólnospołecznego” (wyrok z dnia 8 października 2007 r., K. 20/07, OTK ZU 2007/9-A/102). Obniżenie wskaźników z 0,7 i 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby do 0% podstawy wymiaru jest równoznaczne z wyłączeniem tej służby ze stażu ogólnego, co oznacza, że osoby będące funkcjonariuszami przed rokiem 1990 traktowane są tak, jakby nie świadczyły w tym okresie jakiegokolwiek pracy.

Następnie sąd pierwszej instancji podniósł, że z definicji państwa totalitarnego wynika, iż 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 zmieniającej 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 roku (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 dnia 24 czerwca 2015 r., (...) UK 246/15 oraz z dnia 25 maja 2016 r., (...) 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 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r., Legalis 2281466) Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, iż ustawa zmieniająca wprowadziła nowe kryterium - „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a to, „co taka „służba” oznacza, tłumaczy ustawa lustracyjna: chodzi o zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. To dodatkowe kryterium jest kluczem. Można argumentować, że nie wystarczy być na liście instytucji i jednostek, które ustawodawca uznał za totalitarne”. Obywatel ma prawo oczekiwać, że oceniając sprawę jego emerytury państwo sprawdzi, czy jego służba miała czy nie spełniała cech określonych w definicji ustawy lustracyjnej, a „tylko tak może być zrealizowany cel ustawy, by ci, których służba nie była działaniem na rzecz totalitarnego państwa, nie tracili w sposób nieuzasadniony świadczeń”.

Sąd Okręgowy miał też na uwadze, że w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 26 kwietnia 2017 r., III UZP 1/17 (OSNP 2017/9/114), Sąd Najwyższy w zakresie rent rodzinnych jednoznacznie wskazał na „niedopuszczalności odmowy prawa do renty rodzinnej przez weryfikację prawa do emerytury lub renty osoby zmarłej, ustalonej na skutek błędu organu rentowego, argumentując, iż taki sposób naprawienia własnego błędu przez organ rentowy naruszałby konstytucyjne zasady proporcjonalności oraz sprawiedliwości społecznej. Poprawianie przez ustawodawcę własnych rozwiązań tylko z uzasadnieniem, że poprzednie były nie dość dotkliwe jest takim właśnie niedopuszczalnym naruszeniem praw słusznie nabytych. System emerytalny nie może być postrzegany jako element karaniania obywateli, gdyż uprawnienia emerytalno-rentowe nie są szczególnymi korzyściami, nawet w odniesieniu do służb mundurowych. Emerytura i renta to świadczenia za pełnienie służby, a nie za sposób jej pełnienia. Z tych powodów ponowne obniżenie świadczenia emerytalnego (rentowego) byłym funkcjonariuszom służb mundurowych winno być oceniane negatywnie. Wprowadzenie drastycznych rozwiązań w zakresie praw emerytalnych i rentowych godzi w zasadę ochrony praw nabytych, która zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce”. Sporna reforma systemu emerytalnego dokonana kolejny raz z uzasadnieniem likwidacji „nienależnych”, czy „nadmiernych” przywilejów nie może stanowić „ponownej penalizacji”. Przyjęty w ustawie 0% wskaźnik wysokości podstawy emerytury tworzy fikcję niepozostawiania w zatrudnieniu, przeto kolejna „likwidacja” przywileju funkcjonariusza może przerodzić się w swoistą represję i dyskryminację. Ustanowienie odpowiedzialności tylko z przyczyn przynależności do określonych instytucji i formacji pozostaje w opozycji z zasadami rządów prawa, także

do prawa do sądu bezstronnego i niezawisłego. Z tych też powodów kryterium zatrudnienia w służbach (szczegółowo wymienionych w ustawie) bez dokonywania ocen indywidualnych czynów funkcjonariusza pozbawia sąd realnych narzędzi kontroli spornych decyzji i „fikcji” kontroli sądowej.

Ponownie sąd pierwszej instancji zaznaczył, że poza sporem w niniejszej sprawie było, iż w spornym okresie ubezpieczony pełnił służbę w Wojskach Ochrony P., lecz nie wykonywał żadnych czynności operacyjnych, czy dochodzeniowych przeciwko środowiskom kościelnym, czy związkom wyznaniowym. Nie prowadził śledztw, nie brał też udziału w przesłuchaniach czy jakichkolwiek czynnościach wymierzonych w te środowiska. Wprost przeciwnie, ubezpieczony podejmował działania wiążące się z ochroną granic Państwa a organ rentowy w toku postępowania, nie przedstawił żadnych dowodów, które mogłyby potwierdzić podnoszony fakt czynnego wykonywania przez ubezpieczonego działań składających się na definicję służby na rzecz państwa totalitarnego.

Sąd Okręgowy ponownie podkreślił, że ustawodawca przyjął fikcję prawną sugerującą, że takiej służby w ogóle nie było bowiem przyjęcie wskaźnika 0,0% należy ocenić nie tyle, jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji karnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem ubezpieczonego, które taką sankcją by uzasadniało. Takie ukształtowanie wskaźnika w ocenie tego Sądu świadczy o represyjnym charakterze ustawy, podobnie jak i zastosowanie sankcji nie za to, co robił skarżący, a tylko za to, w jakich organach państwa pracował oraz, co szczególnie istotne, bazując wyłącznie na przypuszczeniach i niedopuszczalnym uogólnieniu, że osoba taka jak ubezpieczony korzystała z profitów, jakie dawała służba na rzecz totalitarnego państwa. Powstała więc sytuacja, w której na mocy ustawy ubezpieczony poniósł odpowiedzialność w postaci obniżenia świadczeń emerytalnych i rentowych bez możliwości wcześniejszej obrony.

Konieczność wyważania interesów jednostki i interesu publicznego zobowiązuje ustawodawcę do wskazania przesłanek wzruszenia decyzji, które uniemożliwią arbitralnie, niczym nieograniczone działania władzy publicznej. O ile na gruncie pierwszej ustawy dezubekizacyjnej z 2009 roku takie przesłanki wzruszenia decyzji (uzupełnienie przez SA: zostały wskazane) to w przypadku ustawy z 2016 roku brak jest takiego uzasadnienia. Niewątpliwie doszło do naruszenia zasady proporcjonalności w zakresie zapewnienia zabezpieczenia społecznego ubezpieczonemu po osiągnięciu wieku emerytalnego, za czym przemawia także fakt, iż ustawa ta została uchwalona po niemal 27 latach od transformacji ustrojowej. Nadto sąd meriti podkreślił, że po dniu 31 lipca 1990 r. ubezpieczony pełnił służbę w Policji i to do roku 2006, za którą był wielokrotnie nagradzany.

Sąd Okręgowy wskazał, że z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, iż służba ubezpieczonego w spornych latach była służbą w jednostkach organizacyjnych określonych w art. 13b ustawy z 2016 roku, w konsekwencji czego odwołujący został uznany przez organ rentowy, opierający się na informacji uzyskanej z IPN, za osobę pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa, co skutkowało obniżeniem mu należnej emerytury i renty inwalidzkiej. Analizując niniejszą sprawę Sąd ten jednak zwrócił 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. Ubezpieczony przez wszystkie lata swojej służby, również w tym spornym okresie, zajmował się dokonywaniem kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową, sprawdzaniem ich tożsamości, autentyczności dokumentów i ich ważności, kontrolą wizowa, kontrolą pojazdów pod kątem prawidłowego ich zabezpieczenia plombami, zapobieganiem próbom nielegalnego przekraczania granicy, co znajduje swoje potwierdzenie m.in. w dokumentach zgromadzonych w jego aktach osobowych i złożonych wyjaśnieniach.

W uzupełnieniu powyższego sąd pierwszej instancji podkreślił, że G. Placówka Kontrolna była pododdziałem granicznym powołanym do operacyjnego zabezpieczenia określonych przejść granicznych i obiektów, kontroli ruchu granicznego, rozpoznania i filtracji osób przekraczających granicę państwa, wykonywania innych zleconych jej zadań wobec tych osób oraz do udziału w ochronie kraju i działań na rzecz dalszego umacniania bezpieczeństwa i porządku publicznego w strefie działania. Do zakresu zadań G. Placówek Kontrolnych należało przede wszystkim szeroko pojęte zabezpieczenie granicy państwowej PRL w przejściach granicznych, a w szczególności: niedopuszczenie do

nielegalnego przekroczenia granicy na odcinku należącym do zakresu działania (...), ujawnianie i rozpoznawanie działalności szpiegowskiej, zwalczanie przestępczości politycznej, przemytniczej i innej wrogiej działalności. Placówki graniczne odpowiadały za dokonywanie kontroli granicznej osób i środków transportu w sposób określony w obowiązujących przepisach szczegółowych. Prowadzenie ewidencji obywateli polskich oraz określonych kategorii cudzoziemców przekraczających granice PRL w sposób uregulowany odrębnymi przepisami. Grupa operacyjna (...) organizowała i prowadziła pracę operacyjną w rejonie jej służbowej działalności. Do jej zadań należało m.in. wykrywanie, rozpoznawanie i zapobieganie w rejonie przejścia granicznego wszelkiej działalności przestępczej skierowanej przeciwko nienaruszalności granicy, bezpieczeństwa państwa i jego interesom, a także inspirowanie w tym kierunku kontroli granicznej. Rozpracowywanie metod przestępczych i kanałów przerzutu przez granicę państwa osób, towarów i literatury o wrogiej treści, jak również dokumentów i sprzętu mogących służyć do prowadzenia przestępczej działalności.

Po raz kolejny Sąd Okręgowy stwierdził, 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, czy przekroczenia uprawnień. Przy czym, sąd meriti dał wiarę zeznaniom ubezpieczonego albowiem były one spójne i logiczne i znajdowały potwierdzenie w pozostałym materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie, w tym przede wszystkim w dokumentach pochodzących z okresu zatrudnienia skarżącego. W dokumentach osobowych skarżącego, którym Sąd dał wiarę, brak jest jakichkolwiek dowodów świadczących o tym, że ubezpieczony w spornym okresie wykonywał czynności polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów; a także polegające na łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Mimo zatem braku jakichkolwiek dowodów co do nagannej czy też niemoralnej przeszłości ubezpieczonego, ustawodawca, a następnie organ rentowy posłużył się konstrukcją zakładającą swoisty automatyzm bez jakiegokolwiek odwołania się do indywidualnych cech konkretnego ubezpieczonego.

I ponownie sąd pierwszej instancji wskazał, że pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa w spornym okresie, nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji z IPN (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 i stanowisko to oraz argumentację zawartą w uzasadnieniu tej uchwały w całości podzielił Sąd Okręgowy. Tymczasem z okoliczności sprawy nie wynika, że odwołujący dopuszczał się tego typu czynów.

Podsumowując sąd pierwszej instancji uznał, że organ rentowy nie wykazał, aby ubezpieczony dopuszczał się czynów naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka, nie przedstawił konkretnych osób pokrzywdzonych bezprawnie przez funkcjonariusza, nie przedstawił dowodów, że wnioskodawca w sposób oczywisty wspierał, propagował, utożsamiał się z zasadami państwa totalitarnego. W ocenie tego Sądu pełnienie służby w tej konkretnej jednostce tj. Wojskach Ochrony P. i realizowanie zadań związanych z kontrolą graniczną nie przesądziło, że wnioskodawca dopuścił się jakiegokolwiek przestępczej działalności. Nie wynika to z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie.

Mając na względzie, że organ rentowy nie udowodnił w procesie, aby odwołujący uczestniczył w jakichkolwiek praktykach bezprawia, odrzucając zbiorową odpowiedzialność obywateli, Sąd Okręgowy na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. zmienił zaskarżoną decyzję orzekając, iż emerytura policyjna H. I. nie podlega ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. ze zm.) od dnia 1 października 2017 r. począwszy.

Z powyższym wyrokiem Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim w całości nie zgodził się Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, który w wywiedzionej apelacji zarzucił mu:

1) naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy tj.:

a. art. 327⁽¹⁾ § 1 k.p.c. poprzez brak wyjaśnienia w uzasadnieniu wyroku podstawy faktycznej i wskazania podstawy prawnej na podstawie, której sąd pierwszej instancji ustalił wysokość policyjnej emerytury odwołującemu z pominięciem art. 13b w związku z art. 15c ust. 1-3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 723 ze zm.; powoływana dalej jako: ustawa zaopatrzeniowa);

b. art. 233 § 1 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na dowolnej, a nie swobodnej ocenie charakteru służby odwołującego i uznaniu, że nie polegała ona na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych podczas, gdy ze zgromadzonego materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że w spornym okresie odwołujący pełnił służbę w jednostkach / formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co nakazywało wysnucie wniosków przeciwnych;

c. art. 233 § 1 w związku z art. 252 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia - polegające na zakwestionowaniu przez sąd pierwszej instancji informacji o przebiegu służby sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, pomimo braku udowodnienia przez odwołującego okoliczności przeciwnych;

d. art. 390 k.p.c. poprzez nieuzasadnione przyjęcie, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie i nieuprawnione przyjęcie, że brak wykazania dopuszczenia się przez odwołującego naruszenia podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela uprawniało do odmowy zastosowania art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej;

2) naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

a. art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieprawidłową jego interpretację i nieuzasadnione przyjęcie, że zasadnicze znaczenie dla ustalenia służby na rzecz państwa totalitarnego mają czynności wykonywane w czasie jej pełnienia przez odwołującego, a nie czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa wykonywane przez odpowiedniki terenowe jednostek organizacyjnych MSW enumeratywnie wymienione w tym przepisie;

b. art. 13a ust. 5, art. 13b, art. 15c ust. 1-5 ustawy zaopatrzeniowej oraz § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 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 ze zm.) poprzez ich niezastosowanie, co skutkowało brakiem uznania, że odwołujący wykonywał służbę na rzecz państwa totalitarnego;

c. art. 15c w związku z art. 13a ust. 5 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieuzasadnione przyjęcie, że odwołujący nie powinien podlegać rygorom przewidzianym w tych przepisach, pomimo iż spełnia przesłanki w nich określone;

d. art. 15c ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieuzasadnione pominięcie zasad zawartych w tych dyspozycjach stanowiących, że przepisów art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tym przepisach udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynności wspierała osoby

lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego - pomimo, że odwołujący nie wykazał spełnienia tych okoliczności;

e. art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 2270; powoływana dalej jako: ustawa zmieniająca), co skutkowało brakiem akceptacji przez sąd pierwszej instancji dokonania przez organ rentowy wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczenia;

f. art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. poprzez jego niezastosowanie i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawy zaopatrzeniowej;

g. art. 193 Konstytucji RP poprzez niezwrócenie się przez sąd pierwszej instancji do Trybunału Konstytucyjnego z zapytaniem o zgodność art. 15c ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP, a w konsekwencji samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 15c ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP, w oparciu o który wydana została zaskarżona decyzja, co w konsekwencji spowodowało wydanie orzeczenia nieuwzględniającego regulacji wynikającej z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej;

h. art. 188 Konstytucji RP poprzez samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 15c ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP, w oparciu który wydana została zaskarżona decyzja, pomijając wynikającą z tego przepisu wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zgodności ustaw z Konstytucją RP.

Z uwagi na powyższe apelujący wniósł o:

- zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania,

ewentualnie:

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

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

W obszernej odpowiedzi na apelację H. I. wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej podzielając w całości stanowisko sądu pierwszej instancji wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku i również przywołując orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych na potwierdzenie tego stanowiska.

Sąd Apelacyjny rozważył, co następuje:

Apelacja organu rentowego okazała się uzasadniona.

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

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

i przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku (art. 387 § 2¹ pkt. 1 k.p.c.), poza ustaleniem, 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 były przeciwko niemu wszczynane postępowania dyscyplinarne.”. Okoliczność tę sąd pierwszej instancji przyjął w oparciu o zeznania ubezpieczonego zupełnie pomijając zawartość akt osobowych ubezpieczonego przekazanych przez IPN oraz zadania G. Punktu Kontroli i obowiązki oficera zwiadu, a także członka korpusu (...). Dlatego na podstawie dokumentów zawartych w aktach osobowych ubezpieczonego ze spornego okresu (akta osobowe H. I. przekazane przez IPN na k. 41 akt sprawy), ustalenia te należy uzupełnić o bezsporne okoliczności, że:

H. I. podjął naukę w Szkole Chorążych - Ministerstwa Spraw Wewnętrznych - Wojsk Ochrony P. w K., którą ukończył uzyskując tytuł technika kryminalistyki w służbie specjalnej.

dowód: dyplom ukończenia (...) k. 64.

H. I. będąc kontrolerem (...) w Ś. należał do korpusu osobowego oficerów najpierw (...), a następnie ochrony pogranicza, do grup zwiadowczej. Od 1980 r. był także członkiem (...).

dowód: zeszyt ewidencyjny zapisy na k. 1, 2 i 8.

W opinii specjalnej za pierwszy rok pracy na stanowisku kontroler (...) czyli za okres od 1 października 1976 r. do 30 września 1977 r. przełożony - Zastępca Dowódcy (...) w Ś. wskazał, że mł. chor. I. H. posiada duże zainteresowanie działalnością partii, a w praktyce realizuje jej wytyczne. (...) W wykonywaniu obowiązków służbowych cechuje go dokładność i systematyczność. Stale i systematycznie pogłębia wiadomości obowiązujące na zajmowanym stanowisku i uzyskuje pozytywne wyniki. Cechuje go przewidywania i wyławiania w służbie tego co najistotniejsze. Zwięźle i jednoznacznie formułuje swoje wnioski i oceny. Posiada wystarczający zasób kultury sztabowej w opracowywanych przez siebie dokumentach (...). Na zajmowanym stanowisku właściwie realizuje nałożone na niego obowiązki służbowe. Posiada predyspozycje do dalszego pełnienia służby na stanowisku kontrolera. Ubezpieczony otrzymał ogólną dobrą ocenę za okres tej służby.

dowód: opinia specjalna k. 25.

We wniosku o mianowanie H. I. na stopień chorążego w korpusie oficerów Wojskowej Służby Wewnętrznej z dnia 24 kwietnia 1979 r. przełożeni wskazali, że w wykonaniu obowiązków służbowych cechuje go dokładność i systematyczność; pogłębia wiadomości wymagane na zajmowanym stanowisku i uzyskuje pozytywne wyniki w służbie. Podczas kontroli paszportowej w przejściu granicznym cechuje go stanowczość, takt i kultura. W pełni zasługuje na awans.

dowód: wniosek o mianowanie k. 26.

W opinii specjalnej za okres od 30 września 1977 r. do 1 września 1980 r. przełożony w pierwszej kolejności wskazał, że chor. I. interesuje się wydarzeniami politycznymi w kraju i na świecie oraz bierze aktywny udział w życiu społecznym. A następnie ponownie wskazał, że oceniany funkcjonariusz w wykonywaniu obowiązków służbowych cechuje go dokładność i systematyczność, dąży do pogłębienia wiadomości obowiązujących na zajmowanym stanowisku i w szkoleniu specjalistycznym uzyskuje dobre wyniki. Przejawia umiejętność analizowania i przewidywania w służbie. Cechuje go wysoka kultura sztabowa w opracowanych dokumentach i w czasie służby. (...) Posiada wymagane predyspozycje do służby w kontroli ruchu granicznego i w kierowaniu tą służbą. W przyszłości jest przewidywany na stanowisko oficerskie w (...). Ocena – bardzo dobra.

dowód: opinia specjalna k. 28.

W kolejnej opinii specjalnej za okres od 24 kwietnia 1979 r. do 1 września 1980 r., sporządzonej w związku z kierowaniem na kurs oficerski, przełożony podkreślił, że chor. H. I. jest sumiennym kontrolerem (...), dobrze układa stosunki służbowe i koleżeńskie. (...) Charakteryzuje się umiejętnością wnikliwego rozpatrywania problemów służbowych i podejmowania słusznych decyzji. Systematycznie pogłębia wiedzę teoretyczną oraz poszerza umiejętność praktycznego działania. (...) Wykazuje się sporym zaangażowaniem w służbie oraz podejmowaniem własnych inicjatyw w procesie kontroli. Posiada umiejętność skutecznego kierowania podwładnymi. Ma predyspozycje do pełnienia służby na stanowisku starszego kontrolera. Rokuje nadzieje, że po ukończeniu kursu będzie odpowiadał na stanowisko oficerskie.

dowód: opinia specjalna k. 29.

W opinii okresowej za okres od 27 sierpnia 1976 r. do 1 października 1980 r. przełożeni wystawili chor. H. I. ocenę dobrą jednocześnie proponując skierowanie opiniowanego do szkoły oficerskiej.

dowód: opinia okresowa k. 30-37.

W kolejnej opinii okresowej za okres od 1 października 1980 r. do 31 grudnia 1983 r. chociaż ubezpieczony uzyskał ocenę dostateczną to jednocześnie przełożeni zaproponowali pozostawienie H. I. na zajmowanym stanowisku.

dowód: opinia okresowa k. 38-45.

W opinii okresowej za okres od 1 stycznia 1984 r. do 31 grudnia 1988 r. przełożeni ponownie dobrze ocenili H. I. proponując pozostawienie go na zajmowanym stanowisku.

dowód: opinia okresowa k. 46-53.

W każdej z przedstawionych opinii przełożeni podkreślali, że H. I. jako członek (...) uczestniczy w pracach organizacji, ma skrytykowany światopogląd materialistyczny, postawa ideowo-polityczna bez zastrzeżeń, przestrzega zasad internacjonalizmu i patriotyzmu. W pierwszej opinii okresowej zaznaczono, że w pełni uznaje i realizuje socjalistyczne ideały oraz że jest przekonany, iż przyszłość Polski Ludowej jest nierozdzielnie związana z umacnianiem i obroną socjalistycznej wspólnoty państw socjalistycznych. Nadto w opinii sporządzonej 24 stycznia 1984 r. wskazano, że posiada krytyczną postawę wobec sił występujących przeciwko socjalizmowi.

dowód: opinia okresowa k. 17, 31, 39 i 47.

Za okres służby od 1 października 1976 r. do 30 kwietnia 1983 r. H. I. wyliczono dodatek do uposażenia ustalonego dla żołnierzy zawodowych służby wywiadowczej i wojskowej służby wewnętrznej.

dowód: protokół obliczenia stażu służby k. 77.

Sąd Apelacyjny ustalił ponadto, że Wojska Ochrony P. pełniąc liczne funkcje wspólne dla obronności i wywiadu kilkakrotnie przechodziły spod nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Ministerstwa Obrony Narodowej i z powrotem. W 1971 r. Wojska Ochrony P. powróciły do resortu spraw wewnętrznych na podstawie decyzji nr (...) Prezydium Rządu z dnia 31 lipca 1971 r. W związku z ponownym podporządkowaniem (...), Minister Spraw Wewnętrznych zarządzeniem organizacyjnym (...) z dnia 18 grudnia 1971 r. rozwiązał z dniem 1 stycznia 1972 r. Zarząd Kontroli (...) G.. Na mocy tego zarządzenia Dowództwo (...) przejęło kontrolę ruchu granicznego, ochronę przejść granicznych, operacyjną ochronę rybołówstwa dalekomorskiego oraz statystykę ruchu granicznego. (...) zostały podporządkowane dowódcy (...) wraz ze stanowiskami etatowymi z Wydziału Kontroli (...) G.. Na stan (...) przeszły stany osobowe (...) (funkcjonariusze, żołnierze zawodowi, pracownicy cywilni).

W zakresie pracy operacyjnej Zarząd (...) Dowództwa (...) został podporządkowany zarządzeniem MSW nr (...) z dnia 12 stycznia 1961 r. Departamentowi (...) (Kontrwywiad) MSW. Na mocy tego zarządzenia dyrektor Departamentu (...) MSW wydawał wytyczne pracy operacyjnej, zaś organy kontroli ruchu granicznego zostały podporządkowane

Zarządowi (...) Dowództwa (...) (Z.). Zarząd (...) został także zobowiązany do zreorganizowania systemu kontroli ruchu granicznego w celu powiązania go z całokształtem potrzeb operacyjnych. Kontrolę ruchu granicznego mieli prowadzić funkcjonariusze znający zarówno zasady pracy operacyjnej, jak i kontrolerskiej.

Przedmiotowe zarządzenie do zadań Zarządu (...) zaliczyło w szczególności:

1) organizowanie pracy operacyjnej w celu wykrywania i zapobiegania przestępczości granicznej, a przede wszystkim:

a) wykrywanie nielegalnych kanałów przerzutowych i przesyłkowych;

b) ujawnianie osób podejrzanych o dokonywanie przestępstw granicznych;

c) wykrywanie osób, które mogą być powiązane z działalnością obcych wywiadów spośród zatrzymanych przestępców granicznych i osób przekraczających granice w legalnym ruchu granicznym (zadania te Z. (...) miał realizować w szerokiej współpracy z ludnością cywilną oraz z wykorzystaniem sieci tajnych współpracowników);

2) wykrywanie na podstawie wytycznych Departamentu (...)MSW i wydziałów (...)KW MO na przejściach granicznych materiałów szpiegowskich przewożonych lub przekazywanych w różnego rodzaju przesyłkach do wrogich ośrodków szpiegowskich za granicę oraz nadsyłanych tą drogą szpiegowskich instrukcji i zadań;

3) wykrywanie w czasie kontroli ruchu granicznego wszelkiego rodzaju innych przesyłek zawierających przemyt, „wrogą” literaturę itp. oraz osób przewożących tego rodzaju materiały lub usiłujących przekroczyć granicę bez właściwych dokumentów;

4) wykonywanie operacyjnych czynności zleczanych przez dyrektora Departamentu (...) (naczelników wydziałów (...)KW MO).

Organy Z. (...) miały prowadzić pracę operacyjną na podstawie instrukcji operacyjnych SB.

Do zadań Wydziału (...)Brygady (...) należało także prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa graniczne.

Zakres działań Z. (...) poszerzono w związku z zarządzeniem nr (...)MSW w sprawie przejęcia przez Z. (...) operacyjnej ochrony pogranicza. Zgodnie z § 1 tego zarządzenia Z. (...) miał przejąć od SB niektóre jej zadania realizowane „na pograniczu”. W tym celu SB miała przekazać Z. (...) obiekty wraz z osobowymi źródłami informacji i inne materiały z dotychczasowego rozpoznania tych obiektów.

Według załącznika do zarządzenia nr (...) zadania Z. (...) w operacyjnej ochronie pogranicza to m.in.:

1) operacyjna ochrona pogranicza, niektórych obiektów gospodarczych i administracyjnych tam rozmieszczonych (...),

2) zapobieganie, rozpoznawanie i wykrywanie wszelkiej wrogiej i przestępczej działalności oraz wynikających stąd zagrożeń dla podstawowych interesów politycznych i gospodarczych państwa oraz godzących w bezpieczeństwo i porządek publiczny, a w szczególności:

- penetracji pogranicza i obiektów tam położonych podejmowanej przez wrogie ośrodki i służby specjalne przeciwnika, w tym jednostek i obiektów WP i AR,

- powstawania nielegalnych, antypaństwowych organizacji społeczno-politycznych;

- nielegalnych działań podejmowanych przez elementy antysocjalistyczne;

- powstawania sytuacji mogących powodować niepokoje społeczne,

- niegospodarności i marnotrawstwa mienia społecznego w obiektach gospodarki uspołecznionej;

3) realizując zadania określone w pkt 1 i 2, Z. (...) miał stosować środki, formy i metody pracy operacyjnej właściwe dla Służby Bezpieczeństwa.

Dla wykonania wskazanych zadań zawarto 21 września 1982 r. porozumienie o współdziałaniu pomiędzy Departamentem (...) MSW (kontrywiadem) a Zarządem Z. (...) oraz ich jednostek organizacyjnych w terenie, a także o współdziałaniu pomiędzy Departamentem (...)MSW a Zarządem Z. (...) i wydziałami zwiadu w brygadach (...) 22 września 1982 r. W dniu 16 maja 1991 r., z dniem sformowania Straży Granicznej, Wojska Ochrony P., a tym samym Z. (...), zakończyły działalność.

W wytycznych szefa Zarządu Z. (...) o zakresie działania operacyjnego organów zwiadu brygad (...), (...) i lądowych strażnic kadrowych oraz uprawnień przełożonych operacyjnych – stanowiących załącznik do zarządzenia dowódcy (...) nr 071 z dnia 15 grudnia 1984 r., w rozdziale I w pkt 4 zasad ogólnych jako organy Z. (...) wymienia się:

- wydziały zwiadu brygad;
- sekcje zwiadu batalionów granicznych,
- grupy operacyjne wydziałów (sekcji) zwiadu.

W myśl owych wytycznych pododdziałami granicznymi wykonującymi zadania operacyjne były:

- graniczne placówki kontrolne ((...)),
- lądowe strażnice kadrowe.

G.Placówka Kontrolna była pododdziałem granicznym Z. (...) powołanym do operacyjnego zabezpieczenia określonych przejść granicznych i obiektów, kontroli ruchu granicznego, rozpoznawania i filtracji osób przekraczających granicę państwa oraz wykonywania innych zleconych jej zadań wobec tych osób oraz do udziału w ochronie kraju i działań na rzecz dalszego umacniania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego w strefie działania.

Jak wynika z treści dokumentu pt. (...) Zarządu (...) do podstawowych zadań grupy operacyjnej (...) należało:

- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie w przejściach granicznych wszelkiej działalności przestępczej, skierowanej przeciwko nienaruszalności granicy, bezpieczeństwu państwa i jego interesom; rozpoznawanie metod przestępczych i kanałów przerzutu przez granicę osób oraz wrogiej literatury, dokumentów i innych materiałów w ruchu granicznym;
- operacyjna kontrola i zabezpieczenia osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach i instytucjach obsługujących ruch granicznych oraz w innych przedsiębiorstwach i obiektach powierzonych operacyjnej ochronie, a zwłaszcza w rybolóstwie morskim, portach i przystaniach; wykorzystywanie w tym przedmiocie szerokich działań profilaktycznych, a m.in. zapobieganie zatrudnianiu lub powodowanie eliminowania elementu niepożądanego zatrudnionego w tych przedsiębiorstwach i obiektach; rozpoznawanie osób, a zwłaszcza cudzoziemców kk przebywających na pobyt czasowy do przedsiębiorstw, instytucji i obiektów powierzonych operacyjnej ochronie; ujawnianie i rozpoznawanie podejrzanych kontaktów obywateli PRL z cudzoziemcami przybywającymi do tych obiektów;
- pozyskiwanie i praca z osobowymi źródłami informacji, zwłaszcza do zabezpieczenia stwierdzonych kierunków przestępczości granicznej, środowisk i odcinków najbardziej zagrożonych, elementu podatnego do dokonywania przestępstw granicznych lub noszącego się z zamiarem ucieczki z Polski i na stykach obywateli PRL z cudzoziemcami; w oparciu o bieżące rozpoznawanie sytuacji operacyjnej w przejściach granicznych – ukierunkowanie i koordynowanie działań operacyjnych kadry (...);

- przetwarzanie i wykorzystywanie we własnym zakresie materiałów otrzymanych od źródeł informacji będących na łączności pracowników (...), materiałów charakteru granicznego uzyskanych w toku pracy filtracyjno-rozpoznawczej lub dotyczących osób zatrudnionych w obiektach powierzonych operacyjnej ochronie; opracowywanie i przekazywanie materiałów do wykorzystania Wydziałów (...) Brygady lub innym (...) oraz strażnikom (...) przez Wydział;

- zakładanie i przeprowadzanie wszystkich kategorii spraw operacyjnych; zapewnianie operatywności i ofensywności w rozpoznawaniu lub rozpracowywaniu figurantów spraw oraz wyjaśnianiu posiadanych materiałów lub dokumentowaniu dowodów przestępstwa w ścisłym współdziałaniu z pionem dochodzeniowo-śledczym;

- udział w uzasadnionych przypadkach w prowadzeniu rozmów z osobami przekraczającymi granicę państwową, zwłaszcza przekazującymi ciekawe z punktu widzenia operacyjnego informacje lub osobami godnymi uwagi operacyjnej; przygotowywanie zadań w tym zakresie kontrolerom (...);

- prowadzenie aktywnego rozpoznania operacyjnego wobec marynarzy kk, badanie przyczyn i celów odstania od statków w (...) przez sprawdzanie wszystkich okoliczności i alibi w sposób oficjalny i przy wykorzystaniu dostępnych środków pracy operacyjnej; stosowanie w tych sprawach kombinacji operacyjnych mających między innymi na celu pozorowanie współpracy z „odstanymi” marynarzami, wypytywanie tych marynarzy na tematy godne uwagi operacyjnej;

- wyjaśnianie przyczyn i okoliczności „odstań” w portach kk członków załóg polskich statków rybackich oraz ucieczek lub odmowy powrotu do kraju osób z obiektów zabezpieczonych operacyjnie przez (...);

- prowadzenie rozpoznania wrogo lub ujemnie oddziaływujących w portach państw kapitalistycznych na załogi polskich statków rybackich i handlowych oraz wykorzystywanie tych informacji do działań profilaktycznych w środowisku rybackim;

- wykorzystywanie faktów zatrzymań osób do uzyskiwania godnych uwagi operacyjnej informacji oraz do pozyskań dla celów operacyjnych.

Do podstawowych zadań grupy operacyjno-kontrolerskiej (...) natomiast należało:

- kontrola legalności przekraczania granicy ze szczególnym zwracaniem uwagi na ujawnianie osób posługujących się sfałszowanymi lub cudzymi dokumentami podróży oraz przeciwdziałanie nielegalnym przekroczeniom granicy w skrytkach międzynarodowych środków transportu lub z pominięciem kontroli granicznej; wyjaśnianie nieścisłości, uchybień i niezgodności w dokumentach zwłaszcza sugerujących możliwość fałszerstwa oraz sprawdzanie ich autentyczności i podejmowanie w tych sprawach decyzji z przełożonymi lub właściwymi organami; ujawnianie metod przestępczych stosowanych przy wykorzystywaniu ruchu granicznego, a w szczególności do przerzutu osób, materiałów o wrogiej treści i innych przedmiotów godzących w interesy państwa;

- prowadzenie pracy filtracyjno-rozpoznawczej wśród osób przekraczających granicę, a zwłaszcza cudzoziemców z kk i posiadaczy paszportów konsularnych oraz wstępne rozpoznanie marynarzy statków bander kk, wpływających do portów PRL w celu uzyskiwania informacji i spostrzeżeń do wykorzystania w procesie kontroli granicznej i ochronie granicy państwowej, a także wyselekcjonowania osób godnych uwagi operacyjnej, mogących stanowić przedmiot zainteresowania własnych organów i innych jednostek operacyjnych;

- wykonywanie zastrzeżeń operacyjnych i innych czynności w stosunku do osób, środków transportu przekraczających granicę – zgłoszonych przez uprawnione jednostki operacyjne i upoważnione organy państwowe; wykorzystywanie w działalności służbowej informacji wynikających z otrzymanych do wykonania zastrzeżeń operacyjnych;

- wydawanie wiz obywatelom kk zgodnie z obowiązującymi przepisami i sprawowanie nadzoru nad przymusem dewizowym w stosunku do tej kategorii osób oraz nadzoru nad egzekwowaniem opłat paszportowych wobec obywateli PRL przekraczających granicę; wykorzystywanie tych okoliczności do rozpoznawania osób przekraczających granicę;
- przeciwdziałanie przewozowi przez granicę wrogiej lub pozbawionej debitu komunikacyjnego literatury oraz wywozowi z PRL materiałów i przedmiotów stanowiących tajemnicę, bez wymaganego zezwolenia;
- bieżące współdziałanie w tym zakresie z funkcjonariuszami UC, jak również wstępne wyjaśnianie źródeł pochodzenia, przeznaczenia i celu przewożenia przez granicę państwa;
- ujawnianie przywożonych do PRL urządzeń technicznych i innych przedmiotów, które ze względu na przeznaczenie mogą stanowić wyposażenie do prowadzenia działalności szpiegowskiej; wykrywanie skrytek w środkach transportu, służących do przewozu tych przedmiotów, dokumentów, instrukcji itp. materiałów;
- opracowywanie i niezwłoczne przekazywanie zainteresowanym jednostkom operacyjnym pilnych informacji uzyskanych w toku pracy filtracyjno-rozpoznawczej wśród osób przekraczających granicę i wstępnego rozpoznania marynarzy statków bander kk;
- realizowanie określonych przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem przeniesieniu do PRL chorób zakaźnych w odniesieniu do ludzi i zwierząt oraz współdziałanie w tym przedmiocie z właściwymi służbami i organami;
- bieżące współdziałanie z obsługą międzynarodowych środków transportu ((...), (...), komunikacja samochodowa, załogi (...) itp.) w celu zapewnienia sprawnej kontroli granicznej podróżnych oraz uzyskiwania informacji i spostrzeżeń mających wpływ na kontrolę graniczną lub dotyczących godnych uwagi operacyjnej osób, zdarzeń, faktów i zjawisk;
- praca z kontaktami służbowymi, a w uzasadnionych przypadkach z kontaktami operacyjnymi lub tajnymi współpracownikami w celu uzyskania informacji przydatnych do wykorzystywania w procesie kontroli granicznej osób i środków transportu, jak również działalności (...);
- zabezpieczenie śladów i dowodów dokonanego przestępstwa granicznego lub innego ujawnionego podczas kontroli granicznej do czasu przejęcia sprawy przez oficera śledczego;
- udział w zabezpieczeniu międzynarodowej komunikacji lotniczej przed aktami terroru, sabotażu i dywersji;
- kontrola zgodności kwestionariuszy wizowych, kart kontroli przekraczania granicy, z danymi zawartymi w dokumentach podróży oraz prostowanie ewentualnych nieścisłości lub niezgodności.

Pracą grupy operacyjno-kontrolerskiej kierowali bezpośrednio dowódcy lub zastępcy dowódców (...).

Z kolei, Wojskowa Służba Wewnętrzna - której także członkiem był H. I. - powstała na mocy Rozkazu Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 stycznia 1957 r. oraz Zarządzenia organizacyjnego nr (...) Szefa S. Generalnego WP z dnia 21 stycznia 1957 r. o rozformowaniu Głównego Zarządu (...).

Zadaniem (...) było zwalczanie szpiegostwa przeciwko SZ PRL, przeciwko przemysłowi zbrojeniowemu, zwalczanie dywersji politycznej (utrzymywanie leninizmu w wojsku), terroru, sabotażu, zapobieganie tworzenia nielegalnych związków wewnątrz SZ PRL, zwalczanie przestępczości pospolitej wśród żołnierzy, utrzymywanie dyscypliny wojskowej, werbowanie obcokrajowców w tym dyplomatów, mogących mieć informacje ważne dla PRL i SZ PRL itp.

Działalnością (...) kierował Szef Wojskowej Służby Wewnętrznej, który sprawował także nadzór nad organami Wojskowej Służby Wewnętrznej, pozostając przełożonym wszystkich żołnierzy Wojskowej Służby Wewnętrznej. Szef Wojskowej Służby Wewnętrznej podlegał bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej i do niego kierował sprawozdania z działalności Wojskowej Służby Wewnętrznej, oraz przedkładał mu do akceptacji projekty aktów

normatywnych. Do jego obowiązków należało regulowanie funkcjonowania Wojskowej Służby Wewnętrznej. Odbywało się to poprzez wydawanie rozkazów, przepisów, zarządzeń, wytycznych, instrukcji i dyrektyw. Ponadto zobowiązany był do współpracy z dowództwem wojskowym, kierownictwem Ministra Spraw Wewnętrznych, Naczelną Prokuraturą Wojskową i Izbą Wojskową Sądu Najwyższego.

Struktura organizacyjna Szefostwa Wojskowej Służby Wewnętrznej na przestrzeni lat podlegała istotnym przemianom. Wynikały one ze zmian organizacyjnych w siłach zbrojnych, modyfikacji kierunków działania Wojskowej Służby Wewnętrznej, konieczności dostosowania się do nowych warunków w celu osiągnięcia maksymalnej efektywności.

Główny Zarząd (...), który był poprzednikiem Wojskowej Służby Wewnętrznej, także był organem kontrwywiadu wojskowego, działającym od 1944 r. Do jego zadań należała walka z "reakcyjnym" podziemiem niepodległościowym, walka z działalnością wywiadów państw kapitalistycznych w jednostkach i urzędach Wojska Polskiego, walka ze "zdradą stanu" oraz wykrywanie "nieprawomyślnych" i wrogich elementów w Wojsku Polskim.

Zestawienie zadań wykonywanych przez (...) i Z. (...) oraz opinii z okresu pracy H. I. jako kontrolera (...) w Ś., oraz członka korpusu oficerów ochrony pogranicza (...) a następnie w grupie zwiadowczej uzasadnia uznanie okresu tej służby za okres działalności na rzecz totalitarnego państwa. Zatem prawidłowo okres ten został wykazany przez Instytut Pamięci Narodowej w informacji z dnia 6 kwietnia 2017 r., nr (...), a następnie uwzględniony przez organ rentowy przy wydaniu zaskarżonej decyzji.

Tak przedstawiony stan faktyczny wskazuje na w pełni świadome i dobrowolne podjęcie oraz wykonywanie przez ubezpieczonego służby na rzecz państwa totalitarnego. Wbrew twierdzeniom ubezpieczonego oraz ustaleniu sądu pierwszej instancji opinie służbowe, a także uzasadnienie wniosku o mianowanie ze spornego okresu jednoznacznie wskazują, że ubezpieczony podjął zadania na powierzonym w tym okresie stanowisku i wykonywał w sposób niewątpliwie spotykający się z aprobatą przełożonych.

Przyjęte za Sądem Okręgowym, a następnie na skutek poniesionych zarzutów naruszenia prawa procesowego przyjęte powyższe ustalenia faktyczne – w ocenie sądu odwoławczego stanowią wystarczający materiał do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Przy czym, uzupełnienia stanu faktycznego Sąd Apelacyjny dokonał na materiale dokumentarnym, który w całości uznał za wiarygodny. Dokumenty zostały sporządzone w datach w nich wskazanych, przez uprawnione osoby i były też przyjmowane do wiadomości przez ubezpieczonego bez żadnych uwag, o czym świadczą złożone na nich podpisy ubezpieczonego. Nadto dokumenty były sporządzane dla innych celów niż obecne postępowanie sądowe.

W odpowiedzi zaś na zarzuty naruszenia prawa materialnego w pierwszej kolejności Sąd Apelacyjny podnosi, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Sądu Najwyższego (m. in. wyroki z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08, LEX nr 550930 i z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNC 2016/12/148) dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i powinien stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Zgodnie z powyższym, skoro orzekanie co do zgodności aktu / przepisu prawnego z ustawą zasadniczą nie leży w kompetencji sądów powszechnych, a związanie sędziego ustawą trwa dopóki prawo to obowiązuje, zatem Sąd Apelacyjny uznał, że dopóki art. 15c, art. 13a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej funkcjonują w obrocie prawnym, przepisy te, jako powszechnie obowiązujące, winny być stosowane i to w takim brzmieniu jakie otrzymały na podstawie ustawy zmieniającej (por. wywody zawarte w zdaniu odrębnym sporządzonym do wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 28 grudnia 2021 r., III AUa 821/20).

Jednocześnie należy pamiętać, że w przypadku wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny stronom będzie przysługiwało prawo do złożenia skargi o wznowienie postępowania przy spełnieniu pozostałych przesłanek korzystania z tego środka zaskarżenia.

W ocenie sądu odwoławczego treść art. 15c w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej (przytoczona w treści uzasadnienia Sądu Okręgowego) jest jasna, zaś ich wykładnia leksykalna wskazuje wprost, że służbą na rzecz totalitarnego państwa była, zgodnie z definicją legalną sformułowaną w art. 13b ust. 1, każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji lub formacji. Jednocześnie celem wyjaśnienia powyższej kwestii - także sądowi pierwszej instancji - należy odwołać się do podstawowych reguł wykładni przepisów prawnych, które wskazują, że zasadą jest stosowanie w procesie interpretacji norm prawnych w pierwszej kolejności wykładni językowej (leksykalnej). Natomiast w ramach tej wykładni, pojęciom języka prawnego należy przypisywać przede wszystkim takie znaczenie, jakie nadano im w ramach sformułowanej w danym akcie prawnym definicji, tzw. „definicji legalnej”, a dopiero gdy akt prawny definicji takiej nie zawiera, zasadnym jest odwołanie się do znaczenia, jakie danemu interpretowanemu pojęciu przypisuje się w języku potocznym.

Tymczasem, wbrew stanowisku sądu pierwszej instancji, zdaniem Sądu Apelacyjnego przepis art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zawiera definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie. Brak zatem podstaw do sięgania w tej sytuacji po wykładnię systemową lub celowościową, czy sięgania do definicji zawartych w innych ustawach, których zastosowanie jest uprawnione co do zasady w sytuacjach, gdy wykładnia leksykalna pozostawia wątpliwości co do sposobu zastosowania normy prawnej.

Dlatego Sąd Apelacyjny nie podziela zapatrywań prawnych przyjętych przez Sąd Okręgowy, które ostatecznie legły u podstaw zaskarżonego orzeczenia, a opartych na rozważaniach zawartych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021/3/28), zgodnie z którą kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Zastosowana przez Sąd Najwyższy wykładnia przybrała bowiem charakter prawotwórczy. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie należy przypisywać pojęciu „służby na rzecz totalitarnego państwa”, którego zastosowanie przez ustawodawcę służyło ewidentnie wyłącznie podkreśleniu aksjologicznie negatywnej oceny wszelkiego rodzaju aktywności w ramach systemu władzy podległemu wówczas reżimowi komunistycznemu, a którego definicję legalną sformulowano w ramach przedmiotowego przepisu, rzekomej pojemności, pozwalającej na dokonywanie w procesie stosowania prawa jego interpretacji innej niż leksykalna.

Sąd Apelacyjny w tym miejscu podkreśla, że taka wola ustawodawcy nie wynika w żadnej mierze choćby z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej przedmiotowe przepisy (druk nr 1061 z kadencji sejmu 2015-2019), zaakceptowanego aktem uchwalenia przedmiotowych, spornych, przepisów. Projektodawca przedstawił tam racje przemawiające za ustanowieniem zamkniętego katalogu jednostek organizacyjnych, w których służba ma być uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. W uzasadnieniu projektu wskazano m.in., że „w związku z ewidentną potrzebą doprecyzowania katalogu jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa oraz w związku z uwagą Instytutu Pamięci Narodowej, ażeby nie wprowadzać w chwili obecnej zmian w ustawie lustracyjnej, gdyż mogłyby to wpłynąć w sposób istotny na prowadzone postępowania lustracyjne oraz na sam proces składania i badania oświadczeń lustracyjnych, zaproponowano wprowadzenie art. 13b do ustawy zaopatrzeniowej, który enumeratywnie określa jaka służba zostaje uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pojęcie „służby w organach bezpieczeństwa państwa” zostaje zastąpione pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa”, ażeby nie wprowadzać nowej definicji organów bezpieczeństwa państwa wyłącznie na potrzeby ustawy dezubekizacyjnej. Katalog wprowadzany w art. 13b oraz przedstawione w tym zakresie [...] uzasadnienie zostało opracowane przez Instytut Pamięci Narodowej” (por. uzasadnienie projektu ustawy). Stanowczo przy tym podkreślić należy, że przedmiotowy katalog instytucji i formacji został sformułowany w oparciu o badania historyczne Instytutu, które doprowadziły do wniosku, że istota działań tych właśnie jednostek służyła utrzymywaniu reżimu totalitarnego na terenie Państwa Polskiego.

Sąd odwoławczy zwrócił nadto uwagę, że w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa (...) jest konieczne, ponieważ nie

zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W uzasadnieniu projektu wskazano, że jako przywilej należy rozumieć ustalenie świadczeń emerytalnych i rentowych na zasadach znacznie korzystniejszych, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. 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 służb mundurowych 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.

Inaczej rzecz ujmując, zdaniem sądu odwoławczego, brak było podstaw do stosowania interpretacji rozszerzającej wobec pojęcia, co do którego wolą ustawodawcy nie było, by podlegało ono szerszej interpretacji, co znalazło wyraz w sformułowaniu w przedmiotowym przepisie jego legalnej definicji, polegającej na enumeratywnym wyliczeniu jednostek, co do których sam fakt odbywania w nich służby oznaczał jej pełnienie na rzecz totalitarnego państwa. Natomiast zastosowanie szerszej interpretacji, polegającej na wywiedzeniu z treści przepisu obowiązku badania indywidualnego przebiegu służby pod kątem przyczyniania się do stosowanych przez reżim represji, prowadzi w tych okolicznościach do uzurpowania sobie przez sądy powszechne, w tym przez Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim, roli organu powołanego nie do stosowania prawa, lecz do jego tworzenia, co zasadnie podnosił organ rentowy.

Uzupełniając powyższe rozważania należy zwrócić uwagę, że prezentowany przez Sąd Apelacyjny powyżej pogląd nie jest odosobniony, i poza stanowiskiem większości sędziów Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, znajduje także odzwierciedlenie w orzeczeniach innych sądów (por. wyrok NSA z dnia 14 października 2020 r., I OSK 3208/19, Legalis nr 2529684; czy też zdanie odrębne SSA Jerzego A. Siekluckiego do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 15 grudnia 2020 r., III AUa 964/20, Legalis nr 2530663, a także stanowisko sędziego Sądu Najwyższego Zbigniewa Myszkę przedstawione w uzasadnieniu postanowienia tego Sądu z dnia 19 lutego 2020 r., III UZP 11/19, LEX nr 2780483 i wyroki: Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 30 marca 2021 r., III AUa 637/20; Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 10 czerwca 2021 r., III AUa 49/21, LEX nr 3196906; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 22 marca 2021 r., III AUa 43/21, czy wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 16 czerwca 2021 r., III AUa 2154/20).

Sąd odwoławczy nadto zwrócił uwagę, że celem ustawy nowelizującej była likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa uzyskanych przez nich z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Cel ten w swoim generalnym założeniu i co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy zwykłego w ustalone uprawnienia emerytalne tych funkcjonariuszy, gdyż uprawnienia te - o ile ich istnienie lub wysokość mają ścisły związek z tą służbą - zostały nabyte niegodziwie.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., w sprawie K 6/09 uznał, iż art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej stanowiący, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 1) 0,7% podstawy wymiaru - za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990; 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz pkt 2-4; jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa

nie wynika w żaden sposób, że każdy bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca był uprawniony do wprowadzenia regulacji obniżających w racjonalnie miarkowany sposób świadczenia emerytalnego za okres służby w organach bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. Zdaniem Trybunału zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.

Zdecydowanego podkreślenia wymaga także stwierdzenie, że uchwalenie przedmiotowej nowelizacji było wyrazem woli i realizowało poczucie sprawiedliwości milionów obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, która stała się demokratycznym państwem prawnym na skutek wyzwolenia się z totalitarnego reżimu komunistycznego, realizującego w praktyce na terenie Państwa Polskiego interesy obcego mocarstwa i określonej, stosunkowo wąskiej grupy lojalnych wobec niego wysoko postawionych członków partii rządzącej. Możliwość funkcjonowania tego reżimu zapewniało natomiast przez wiele dziesięcioleci w zasadniczej mierze właśnie działanie aparatu bezpieczeństwa, złożonego z szeregu służb realizujących politykę represji wobec osób przejawiających dążenia wolnościowe i niepodległościowe. Dlatego zdaniem Sądu Apelacyjnego już samo zgłoszenie gotowości do służby w tym aparacie i podjęcie takiej służby, musiało się wiązać ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego. W tych okolicznościach, zdaniem Sądu Apelacyjnego nie ma znaczenia w jakim czasie służba została podjęta. Sam ten fakt, niezależnie od oceny indywidualnego zaangażowania w konkretną działalność represyjną, uzasadniał w przekonaniu sądu odwoławczego likwidację przywilejów byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Natomiast aktualnie byli funkcjonariusze wiedząc jaki jest obecnie stan archiwów, a dokładnie braki w materiałach archiwalnych wynikające z masowego niszczenia dokumentów organów bezpieczeństwa państwa przed ich przejściem przez Instytut Pamięi Narodowej, powołują się na brak obciążających ich dowodów. W niniejszej sprawie bezspornie ubezpieczony podjął i wykonywał zadania, co wynika z zachowanych opinii służbowych, w których uzyskał oceny dobre, które też legły u podstaw awansów służbowych. Przy czym, sąd odwoławczy miał na uwadze, że opinie służbowe wystawiane ubezpieczonemu uzasadniają twierdzenie, że H. I. nie tylko świadomie i dobrowolnie podjął służbę w formacji objętej art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ale nadto posiadał skrytykowany światopogląd materialistyczny i głęboko wierzył w słuszność i zwycięstwo socjalizmu jako ustroju społeczno-ekonomicznego; w pełni był przekonany o słuszności polityki partii (dowód: opinie okresowe powołane powyżej). Nie można też pomijać okoliczności, że akta osobowe ubezpieczonego z IPN ewidentnie wykazują braki uniemożliwiające odtworzenie przebiegu służby ubezpieczonego w sposób szczegółowy z ustaleniem prowadzonych czynności operacyjnych, powierzonych zadań szczególnych. Dlatego dokonując ustaleń w tym zakresie nie można pomijać nie tylko miejsca wykonywania zadań ale także udział ubezpieczonego w określonym korpusie oficerów oraz w określonej grupie działającej w (...) Ś.. Sąd Okręgowy zupełnie zignorował nie tylko te okoliczności, ale także fakty świadczące w sposób bezsporny, że ubezpieczony będąc członkiem korpusu (...), a także grupy operacyjnej (...) i otrzymując wysokie oceny za wykonywanie obowiązków służbowych, które były określone w obowiązujących wówczas przepisach, czynnie uczestniczył w wykonywaniu zadań Z., a prowadzone działania operacyjne nie tylko dotyczyły przestępstw gospodarczych, ale także politycznych wymierzonych wprost w osoby nie godzące się z „przywódczą rolą partii” i podległością Państwa Polskiego ZSRR.

Sąd pierwszej instancji uznał, że w spornym okresie ubezpieczony pełnił służbę w Wojskach Ochrony P. i tylko, i wyłącznie na tej podstawie nie można generalizować i przyjmować, że każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego. Sąd pierwszej instancji nie ustalił i nie uwzględnił oczywistych i bezspornych faktów, że ubezpieczony należał do korpusu oficerów (...), a następnie do oficerów w grupie zwiadowczej i prowadził działalność operacyjną w (...). A ta działalność, mając na uwadze zadania zarówno (...) jak i Z. (...), była służbą na rzecz państwa totalitarnego.

Są to istotne okoliczności dla rozstrzygnięcia sprawy, których Sąd Okręgowy w ogóle nie wziął pod uwagę, skupiając się na okolicznościach wykraczających poza treść przepisów, które legły u podstaw wydanych decyzji.

Zupełnie dowolne i nieuzasadnione jest przyjęcie przez Sąd Okręgowy, że „Zdaniem Sądu Okręgowego poza sporem w niniejszej sprawie było, że w spornym okresie ubezpieczony pełnił służbę w Wojskach Ochrony P. lecz nie wykonywał żadnych czynności operacyjnych, czy dochodzeniowych przeciwko środowiskom kościelnym, czy związkom wyznaniowym.”

To właśnie zadania postawione przed korpusem oficerów (...) i Z. jednoznacznie wskazują, że ubezpieczony podejmował działania operacyjne skoro nie tylko kontynuował służbę, ale z tytułu wykonywania tych obowiązków był oceniany dobrze i awansowany.

Jednocześnie trzeba zaznaczyć, a Sąd Apelacyjny podziela stanowisko o możliwości pozostającej w zgodzie z ustawą zasadniczą ingerencji w sferę prawa zabezpieczenia społecznego, co stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11 (Legalis nr 288417), oceniając przepisy tzw. „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej”. Zgodnie z tą uchwałą uprzednia nowelizacja z 2009 roku zaliczała okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa do tzw. wysługi emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych i przyznanie po 0,7% podstawy wymiaru emerytury obliczanej od ostatniego, tj. z reguły najwyższego miesięcznego uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, w żaden sposób nie dyskryminowała tych osób. Przeciwnie, nadal pomimo tej nowelizacji i obniżenia współczynnika z 1,3% do 0,7% świadczenia tej grupy ubezpieczonych (adresatów nowelizacji z 2009 roku) były co najmniej porównywalne, a nawet korzystniejsze niż świadczenia ustalane w systemie nabywania świadczeń emerytalnych lub rentowych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Zaś w sytuacji ubezpieczonego, co wynika z jego akt emerytalnych, nie wpłynęła w ogóle na wysokość jego świadczeń. 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 lat 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). Nie można też zapominać, że świadczenia emerytalno-rentowe są wypłacane z budżetu Państwa, a więc także środków finansowych pozyskiwanych od obywateli, którzy byli ofiarami państwa totalitarnego i ich rodzin.

Odnosząc powyższą ocenę do obecnej regulacji prawnej Sąd Apelacyjny uznał, iż sporna legislacja (art. 15c ustawy zaopatrzeniowej) nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nadal (po wprowadzeniu zasad nowelizacji z 2009 roku) 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 i dążących do utrwalenia państwa totalitarnego, jest społecznie sprawiedliwe. Powoływanie się w takiej sytuacji na zasadę praw nabytych, które w istocie rzeczy zmierza do utrzymania przywilejów (bo w dalszym ciągu korzystniej liczonych świadczeń według nowelizacji z 2009 roku, z uwagi na sposób ustalania wysokości świadczenia) nabytych niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie z tytułu lub w 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 do standardów i poziomu powszechnych uprawnień emerytalno-rentowych ogółu ubezpieczonych obywateli.

Wbrew stanowisku reprezentowanemu przez ubezpieczonego, a także sądu pierwszej instancji, 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.

Ponadto w odpowiedzi na ustalenie sądu pierwszej instancji, iż służba ubezpieczonego w okresie od 1 października 1976 r. do 31 lipca 1990 r. nie była służbą na rzecz państwa totalitarnego, bowiem „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 były przeciwko niemu wszczynane postępowania dyscyplinarne.” należy wskazać, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Zatem czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych. Z tych też powodów ustalenie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny.

Z kolei fakt, że ubezpieczonemu nie zarzucono popełnienia konkretnych czynów nie ma żadnego wpływu na podlegania przez niego zmienionym przepisom ustawy zaopatrzeniowej. Nie jest to sprawa karna, dyscyplinarna czy też inne postępowanie tego rodzaju. Podobnie nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy decyzja komisji weryfikacyjnej i postawa ubezpieczonego po podjęciu służby po tej decyzji. Ustawa zmieniająca dokonała redukcji uprzywilejowania funkcjonariusz, którzy pełnili służbę na rzecz państwa totalitarnego przyznając świadczenia w wysokości średnich świadczeń emerytalno-rentowych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego (a nie najniższych czy też obniżonych poniżej tej granicy) i to bez zobowiązania do zwrotu uzyskanych korzyści na podstawie przyznanych przywilejów.

Zupełnie nietrafne i nie przystające do okoliczności niniejszej sprawy są rozważanie Sądu Okręgowego o wprowadzeniu pierwszej ustawy dezubekizacyjnej i wprowadzeniu ustawy zmieniającej jako „kolejnego swojego rozliczenia się przez państwo z osobami służącymi totalitarnemu państwu”, skoro H. I. w ogóle nie został objęty przepisami pierwszej ustawy dezubekizacyjnej. Natomiast niniejsza sprawa jest dowodem na to, że pierwsza ustawa nie objęła wszystkich funkcjonariusz pełniących służbę na rzecz państwa totalitarnego co właśnie było pogwałceniem poczucia sprawiedliwości - zasady sprawiedliwości społecznej.

Z bezprawnego tytułu i okresów uczestnictwa w zwalczaniu przyrodzonych praw człowieka i narodu oraz podstawowych wolności obywatelskich, utrwalaniu państwa totalitarnego 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 oraz służące utrwalaniu takiego systemu nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012/1/3; 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010/2/15;

11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992/1/7; 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK 1998/7/114; 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999/5/100).

Ponadto trzeba wskazać, że w decyzji z dnia 14 maja 2013 r., nr (...), w sprawie A. C. i inni przeciwko Polsce (LEX nr 1324219) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę kary. Emerytury w bieżących przypadkach zostały obniżone przez ustawodawcę krajowego nie dlatego, że którakolwiek z osób skarżących popełniła zbrodnię lub ponosiła osobistą odpowiedzialność za naruszanie praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego (patrz ust. 95, 98 i 104-106 oraz ust. 138 orzeczenia w tej sprawie, 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 (...) do Konwencji. Stanowisko to podziela także Sąd Apelacyjny orzekający w sprawie.

Reasumując ustawodawca przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalno-rentowe nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny wziął również pod uwagę, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. akt P 10/20, stwierdzono, że art. 22a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...], jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższy wyrok dotyczył policyjnej renty inwalidzkiej, a w jego 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.

Sąd pierwszej instancji dokonując oceny przyjętych ustaleń w oparciu o zakwestionowane normy art. 13b oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej w znowelizowanym brzmieniu wielokrotnie podkreślił, że postawa ubezpieczonego w toku jego służby w organach wymienionych w art. 13b nie wypełniała definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa”, a wręcz Sąd podziеляjąc stanowisko ubezpieczonego akcentował tylko działania ubezpieczonego jako kontrolera w (...).

Ponadto należy podkreślić, że ubezpieczony nie jest pozbawiony swojego uposażenia, a jest ono ograniczone do poziomu przeciętnej emerytury tj. poziomu uposażenia osób, które żyjąc w tych samych warunkach nie wspierały funkcjonowania państwa komunistycznego i przez to nie uzyskały apanaży podnoszących ich wynagrodzenie, co wprost przekłada się na wysokość ich emerytury.

W cytowanym już wyżej uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej wskazano, że przyjęta maksymalna wysokość emerytury policyjnej na poziomie przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS, pozostawia emerytów policyjnych

(mundurowych) objętych projektowanymi przepisami w stosunkowo korzystnej sytuacji, ponieważ jak wynika z przekazanych przez ZUS informacji, w ramach powszechnego systemu emerytalnego było wówczas (tj. na chwilę udzielenia informacji do potrzeb projektu) wypłacanych 2.010.800 emerytur w wysokości powyżej przeciętnej kwoty, co stanowiło 39,6% wszystkich emerytur wypłacanych przez ZUS, natomiast 3.071.500 emerytur w wysokości poniżej przeciętnej kwoty, co stanowiło pozostałe 60,4% wszystkich emerytur wypłacanych przez ZUS (dane z uzasadnienia projektu ustawy).

Analiza powyższych danych potwierdza, że trudno mówić o pokrzywdzeniu funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, jeżeli wysokość ich emerytur / rent nadal pozostaje wyższa od większości tych świadczeń wypłacanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nie bez znaczenia jest również, że wiele z tych osób od lat pobierało uprzywilejowane świadczenia, co uznano obecnie za niesłuszne, nie nakładając przy tym obowiązku zwrotu bądź kompensaty tych wypłaconych już wcześniej świadczeń. Tak jest w sytuacji ubezpieczonego, który jak już wyżej wskazano, w ogóle nie został objęty pierwszą ustawą dezubekizacyjną.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie stanowi zatem usprawiedliwienia podnoszony przez wielu funkcjonariuszy, a także ubezpieczonego, argument, że oni osobiście nie podejmowali żadnych aktywnych działań wobec współobywateli. Podkreślenia wymaga, że zamiast uczestniczyć w totalitarnym reżimie ubezpieczonego jak i inni funkcjonariusze mogli, jak wielu współobywateli, podjąć walkę o jego szybsze obalenie, co niewątpliwie przyspieszyłoby demokratyczne przemiany, których pozytywne skutki są obecnie odczuwalne dla ogółu obywateli, w tym – co należy zauważyć – również dla byłych funkcjonariuszy reżimu komunistycznego. Ubezpieczony miał wykształcenie średnie technika chemii i mógł podjąć pracę poza organami działającymi na rzecz utrwalania państwa totalitarnego. Natomiast podejmując taką służbę świadomie i dobrowolnie, korzystając w jej ramach nie tylko z przywilejów materialnych (jak np. przydział mieszkania) i wprost finansowych (przyznanie dodatku specjalnego) należy do grupy funkcjonariuszy objętych regulacją wprowadzoną ustawą zmieniającą.

Reasumując, skoro przepisy art. 13b oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej stanowią obowiązujące przepisy prawa, a H. I. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 października 1976 r. do 31 lipca 1990 r., ponieważ pracował na etacie objętym art. 13b ust. 1 pkt. 5 lit. b) tiret ósme ustawy zaopatrzeniowej, to organ rentowy prawidłowo dokonał obniżenia należnego ubezpieczonemu świadczenia poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa.

W konsekwencji powyższych rozważań ocenić należało, że zaskarżona decyzja jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, co do których Sąd Apelacyjny odmiennie niż Sąd Okręgowy nie odnalazł przesłanek do odmowy ich zastosowania. Jak już wyżej wskazano ratio legis rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2016 roku jest obniżenie świadczenia jako wynik świadomego i dobrowolnego udziału ubezpieczonego w służbach bezpieczeństwa państwa o strukturze komunistyczno-totalitarnej, które zwalczały najbardziej podstawowe, bo przyrodzone prawa człowieka i wolności obywatelskie.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. zmienił wyrok sądu pierwszej instancji i oddalił odwołanie.

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

(zdanie odrębne)

III AUa 381/22

UZASADNIENIE ZDANIA ODRĘBNEGO

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

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

1.

W pierwszej kolejności, skupiając się wprost na literalnej interpretacji analizowanych przepisów, tj. art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13a i w zw. z art. 15c, art. 22a oraz art. 24a a w tym kontekście pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, należy zwrócić uwagę na niejednoznaczność prawną i otwartość katalogu zamieszczonego w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wymaga podkreślenia, że w uzasadnieniu projektu do ustawy zmieniającej z dnia 16.12.2016 r., ustawodawca wyjaśnił, że sądy wielokrotnie wskazywały, iż tzw. katalog lustracyjny z art. 2 ustawy z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, jest bardzo nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy **konkretna** jednostka była organem bezpieczeństwa państwa, a więc projektowana ustawa miała na celu usunięcie wskazanej wady wcześniejszych aktów prawnych. Jednak, mimo powyższego założenia, ustawodawca nie zlikwidował tej wady poprzedniej ustawy, ponieważ regulacja zawarta w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest nadal w znacznym zakresie niekonkretna, a przez to niemożliwa do zastosowania. Ustawodawca w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy owszem wskazał konkretnie kilkadziesiąt formacji, w których służba podlegała restrykcji ustawowej, ale jednocześnie i równolegle posłużył się ogólnikowymi zwrotami, które nie definiują innych, pozostałych struktur, lecz tworzą otwarty i niedookreślony katalog, w dużym zakresie, w sposób legalny niemożliwy do zweryfikowania, a przy tym służba w tych niedookreślonych strukturach również objęta została restrykcją ustawową. Co więcej, ustawodawca, nawet wprost definiując struktury, sformułował warunki ustawowe, oparte na ogólnych i niezdefiniowanych pojęciach, niemożliwych do określenia w drodze wykładni prawa, ponieważ pojęcia te odniósł do treści merytorycznych, które nie zostały wyjaśnione w definicjach ustawowych. W szczególności, tytułem przykładu: ustawodawca w treści art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – na gruncie którego to przepisu toczy się większość sporów przed tutejszym sądem - wskazał na: poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW, przy czym te tzw. poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW nie zostały wyspecyfikowane w ustawie i znane są tylko wąskiemu gronu specjalistów IPN. Natomiast adresat przepisu prawa musi sam prowadzić kwerendę, po to by ustalić, czy akurat jego służba kwalifikowała się jako służba w tego rodzaju instytucji/formacji, a nawet wtedy, do końca nie ma pewności, czy dokonał prawidłowej kwalifikacji, ponieważ ustawa nie ustanawia kryteriów pozwalających na tego rodzaju weryfikację. Co więcej, historyczne akty prawa wewnętrznego, dotyczące struktur i formacji służby ochrony państwa, w większości z była klauzulą tajne i ściśle tajne, które nie są znane i udostępniane publicznie, nie zostały ujawnione jako załączniki do ustawy. Zostają natomiast przez IPN ujawniane w trakcie postępowań sądowych, chociaż IPN nie jest stroną procesu i nie ma kompetencji procesowej do zajmowania w sprawie merytorycznego stanowiska.

Nie ma więc pewności ustawowej, czy stosujący prawo odwołuje się do prawidłowych aktów prawnych i dokumentów archiwalnych, jak też, czy prawidłowo interpretuje ich treść w kontekście art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, bowiem nie dysponuje fachową wiedzą historyczną właściwą dla pracowników IPN, a przede wszystkim ustawa nie daje narzędzi weryfikacyjnych.

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

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

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

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

Powyższe wg: (...)

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

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

Ostatnim i ogólnym kryterium weryfikującym funkcjonariusza jest natomiast przesłanka pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, którą szeroko analizowała uchwała III UZP 1/20. Sąd Najwyższy uznał, że jest to termin kierunkowy, pozwalający oceniać zjawisko z perspektywy interesu/korzyści adresata działania, czyli państwa totalitarnego. Stąd zrównanie statusu osób - przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego - które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli, także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie mogła być dokonana za pomocą tych samych parametrów. Inaczej, każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby spotkać się z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego (teza 90 uchwały).

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

Wymaga też zauważenia, że użycie przez ustawodawcę zwrotu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa stanowi formę kwalifikowaną zwykłej służby państwowej, obarczoną drastyczną sankcją finansową, dotyczącą sfery zabezpieczenia socjalnego codziennego bytu, i jako takie wymaga niewątpliwych dowodów sankcjonowanej działalności zawodowej funkcjonariusza. Nie można bowiem przyjmować, że ustawodawca zamieścił w normie prawnej obojętny prawnie zwrot o charakterze aksjologicznym, nie podlegający interpretacji prawnej i nie niosący żadnej istotnej treści o charakterze przesłanki prawnej. Treść przepisu art.13b wprowadza normę prawną, a ta obejmuje określony desygnat pojęciowy. Każda fraza użyta do budowy normy prawnej niesie za sobą określoną treść i jako taka, w całości podlega interpretacji w procesie stosowania prawa. To, że zamiar ustawodawcy nie zawsze jest dostatecznie ujęty w normie prawnej, nie jest żadną nowością. Norma prawna zakodowana w treści przepisu i wprowadzona do porządku prawnego, podlega interpretacji w całości, co wyklucza ocenę, że w treści przepisu

znajdują się frazy nie podlegające interpretacji, lub prawnie obojętne, bo noszą walor wartościujący i akcentujący wymowę normy. Należy podkreślić, że zgodnie z §11 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z 20 czerwca 2002 r; t.j. z 29 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) W ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Omawiana ustawa w art. 13b nie realizuje zatem wskazanego wymogu prawotwórczego; nota bene tak samo jak i innych wymogów zakreślonych w rozporządzeniu, np. z §5 Przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą; z §6 Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Powyższe prowadzi do wniosku, że treść przepisu art. 13b ust. 1 ustawy podlega interpretacji w całości jako obowiązująca norma prawna.

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

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

Zasadniczo, zatem nie ma żadnych podstaw ustawowych wprost wynikających z ustawy, by okresy wynikające z informacji IPN traktować jako służbę ubezpieczonych na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym, z uwagi na

niedookreśloność regulacji zawartej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, nie ma podstaw faktycznych do zastosowania art. 15c, art. 22b i art. 24a ustawy i do ponownego ustalenia świadczeń przez obniżenie wysokości, ponieważ nie ma prawnej możliwości wykazania przesłanek ustawowych pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, właśnie w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej.

2

Kolejną kwestią jest to, że na gruncie spraw rozpoznawanych w oparciu o art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, tak orzecznictwo jak i doktryna dopuszczają rozproszoną kontrolę konstytucyjną przepisów ustawy w oparciu o zasady zapisane w Konstytucji RP. W tej kwestii na aprobatę zasługują poglądy Sądu Najwyższego z uzasadnienia wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21:

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

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

Wymaga dalej wskazania, że aktualna regulacja prawna po raz drugi dotyczy zagadnienia pozbawienia przywilejów emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, którzy zresztą w większości podlegali formalnej weryfikacji, kwalifikującej ich do dalszej służby w Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Najwyższy w uchwale 7 Sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020, III UZP 1/20, podejmując to zagadnienie wskazał, że dopuszczalny sam w sobie cel, polegający na konieczności odebrania przywileju, zderza się z abstrakcyjnym mechanizmem, w którym funkcjonariusz, albo członek jego rodziny, ma obowiązek udowodnić swoją niewinność, bo on ma wykazać przesłanki zwalniające organ rentowy z zastosowania mechanizmu korygującego. Oznacza to końcowo, że system emerytalny, ukształtowany jako czytelny, przewidywalny zbiór praw i obowiązków, zostaje uszczuplony, stając się instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez Państwo w takim ujęciu, że sama służba, czyli przynależność do służby, może być uznana za samodzielne i wyłączne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych uprawnień. Z drugiej strony, z cytowanych przez SN szeregu opracowań wynika, że nie wszyscy pozostający w służbie funkcjonariusze zwalczały opozycję polityczną i Kościół (...), i nie wszyscy łamali prawa człowieka, skoro część funkcjonariuszy zajmowała się ochroną gospodarczą Polski, zwalczaniem przemytu narkotyków, ochroną granicy (teza 100 uchwały).

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

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

Emerytura policyjna.

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

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

(...)

Renta inwalidzka.

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

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

(...)

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

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

Biorąc pod uwagę dyskusję, która 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 wyraził „0,5% podstawy wymiaru” proponujemy zastąpić wyrazami „0% podstawy wymiaru”.

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

Powyższe wg: (...)

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

W takim stanie ustawodawczym, należy zgodzić się z poglądem Sądu Najwyższego, że tego rodzaju wtórna ingerencja nie niesie ze sobą żadnych nowych argumentów, bo za taki nie można uznać faktu, że poprzednia regulacja nie była pełna. Nie odkryto nowych aspektów działań funkcjonariuszy i nie zastosowano metody indywidualnej oceny służby (teza 101 uchwały SN). A dodatkowo, wprowadzone rozwiązanie nosiło znamiona represji, bowiem nie przewidywało żadnego uzasadnienia ustawodawcy dla zmiany wskaźnika z 0,5 % wg projektu ustawy do 0,0%, czy też przelicznika 2% podstawy wymiaru renty wg projektu ustawy do 10%. Nie budzi wątpliwości, że uzasadnienie ustawodawcy

odnosiło się do wskaźników 0,5% podstawy wymiaru emerytury i do 2% podstawy wymiaru renty, zaś przeliczniki aktualnie obowiązujące w ustawie zostały ad hoc wprowadzone i przegłosowane w trakcie posiedzenia komisji, bez merytorycznego uzasadnienia, przy jednoznacznym zastrzeżeniu legislatora Biura Legislacyjnego.

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

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

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

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

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

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

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

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

Zatem, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i osobistym prawem majątkowym do przyznanych zabezpieczeń społecznych było wprowadzenie regulacji ustawowych, na mocy których ubezpieczonym znacząco ograniczono prawa do renty i emerytury, ustalone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez niczym nieuzasadnione wyzerowanie określonych okresów służby, co w przypadku osób, które przeszły na rentę/emeryturę przed sierpniem 1990 prowadziło do ustalenia świadczenia na poziomie minimalnym, wobec zerowego okresu służby. Brak uzasadnienia ustawodawczego w tej kwestii, eksplikuje ocenę o naruszeniu zasady proporcjonalności. Zastosowany mechanizm obniżenia świadczeń był, bowiem nieproporcjonalny do celu ustawy, ponieważ prowadził do wyrugowania okresu służby, tak jakby w ogóle służby nie pełniono. Cel ustawy,

polegający na realizacji sprawiedliwości dziejowej nie tłumaczył, dlaczego na zasadzie sankcji zbiorowej wszystkim ubezpieczonym podpadającym pod kwalifikację z art. 13b ust. 1 ustawy należało przyjąć fikcję prawną braku służby w okresach arbitralnie wskazywanych przez IPN. W konsekwencji, w zgodzie z wykładnią prokonstytucyjną przepisu prawa stosowanego w indywidualnej sprawie, należało ocenić, że przepisy art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej nie miały zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji ubezpieczonego.

3.

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

Należy w tym miejscu zauważyć, że część z tych funkcjonariuszy przeszła weryfikację w oparciu o regulacje zawarte w art. 132 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180) i w wydanej na ich podstawie uchwale nr 69 Rady Ministrów z 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M.P. Nr 20, poz. 159). W myśl przepisów uchwały nr 69, celem przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego powołano Centralną Komisję Kwalifikacyjną, Komisję Kwalifikacyjną do Spraw Kadr Centralnych oraz wojewódzkie komisje kwalifikacyjne. W każdym województwie przewodniczący Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej powołał wojewódzką komisję kwalifikacyjną spośród przedstawicieli: Szefa Urzędu Ochrony Państwa, Komendanta Głównego Policji oraz związku zawodowego (...), a także spośród innych osób o uznanym w lokalnej społeczności autorytecie moralnym i społecznym, jak również o udział w pracach komisji zwrócił się do dwóch posłów i senatora z danego województwa. Wojewódzka komisja kwalifikacyjna oceniała przydatność kandydata do służby, na podstawie jego wniosku, dotychczasowych dokumentów osobowych i dotyczących przebiegu służby oraz innych przedstawionych jej dokumentów, mogła również przeprowadzić z kandydatem rozmowę uzupełniającą z własnej inicjatywy lub na wniosek kandydata, mogła korzystać z pomocy właściwych komórek kadrowych Urzędu Ochrony Państwa, Policji i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wojewódzka komisja kwalifikacyjna wydawała pozytywną opinię o kandydacie w razie stwierdzenia, że odpowiadał wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza danej służby lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, określonym w ustawie, oraz powzięcia przekonania, że posiada kwalifikacje moralne do pełnienia służby, zwłaszcza że:

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

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

Kwalifikacja byłych funkcjonariuszy SB do służby w RP, zwana potocznie weryfikacją, była zatem procesem sformalizowanym i legalnym w tym sensie, że miała umocowanie prawne i odbywała się w prawie uregulowanej procedurze. Aktualnie wyniki prac komisji kwalifikacyjnych są dezawuowane, co jednak nie zmienia faktu, że Centralna Komisja Kwalifikacyjna i komisje wojewódzkie były niewątpliwie legalnymi organami administracji publicznej już w walnej Polsce, działającymi w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Tym samym opinia pozytywna

komisji kwalifikacyjnej w sensie prawnym oznaczała – i nadal oznacza, do czasu legalnego jej uchylecia - że osoba oceniana posiadała kwalifikacje moralne do pełnienia służby w RP, a zwłaszcza w toku dotychczasowej służby były funkcjonariusz SB nie dopuścił się naruszenia prawa, wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób, nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych. Należy podkreślić, że jeżeli były funkcjonariusz SB otrzymał ocenę prawnie usankcjonowaną, to aktualnie, na gruncie przepisu art. 13b ust. 1 ustawy, nie ma podstaw prawnych do tego by tę ocenę podważać, czy też w ogóle pomijać.

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

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

Ponadto, w uzasadnieniu projektu ustawy nie przedstawiono argumentów odnoszących się do zasady proporcjonalności rozwiązania prawnego z art. 15 ust.3 i art. 22a ust. 3 oraz art. 24a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Nie wyjaśniono przesłanek przemawiających za wprowadzeniem do systemu emerytur tak drastycznego rozwiązania, dotychczas nie stosowanego. I nie można zgodzić się z zapewnieniem ustawodawcy, że interes bytowy funkcjonariuszy został zabezpieczony przez przyznanie świadczenia w wysokości przeciętnego świadczenia emerytalno-rentowego realizowanego w systemie powszechnym. Nie można przyjąć argumentacji, że ustawodawca, gwarantując emerytowi/renciści policyjnemu środki na poziomie dwa tysiące złotych brutto działał legalnie i w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi, tylko dlatego że przecież mógł w ogóle pozbawić emeryta jakichkolwiek środków, a tego nie uczynił, albo nawet żądać zwrotu dotychczas wypłaconych. Należy tu mieć na uwadze, że adresaci prawa nie mogą być zaskakiwani przyjmowanymi przez ustawodawcę rozwiązaniami prawnymi. Ustawodawca ma obowiązek zapewnienia adresatom prawa możliwości pokierowania swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2010, Kp 6/09). W kontekście wprowadzonych rozwiązań prawnych, nie można porównywać sytuacji osoby, która przez lata pracuje na swój fundusz emerytalny i odchodząc na emeryturę ma świadomość wartości oczekiwanych świadczeń, z sytuacją funkcjonariusza, który pełnił służbę w warunkach uprzywilejowanego systemu emerytalnego, otrzymywał tak wysłużoną emeryturę, a potem z dnia na dzień (brak *vacatio legis*) w imię sprawiedliwości dziejowej otrzymał emeryturę ryczałtową.

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

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

Powyższe wg: (...)

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

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

Ustawodawca jednak nie zrealizował wskazanego postulatu w pełnym zakresie. W nawiązaniu do uwag zgłoszonych na komisji, nie uzasadnił, dlaczego grupa funkcjonariuszy SB, która nie przeszła weryfikacji w roku 1990 lub która odeszła ze służby po roku 1990, nie została objęta ograniczeniem przywilejów. Funkcjonariusze, którzy w istocie byli decydentami, oprawcami i represjonowali współobywateli zafunkcjonowali w wolnej Polsce w powszechnym systemie ubezpieczenia, a przy ustalaniu emerytury powszechnej, którą wypracowali na przestrzeni lat od 1990 r., zachowują prawo do uwzględnienia okresów służby w charakterze funkcjonariusza (wg art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), jak też ustawodawca nie ogranicza maksymalnej wysokości ich emerytur. Funkcjonariusze SB, którzy odeszli ze służby lub nie przeszli weryfikacji, korzystają zatem z wypracowanych świadczeń, i mimo że jest to dla nich forma uprzywilejowania, to ustawodawca nie zdecydował się na zrównanie ich świadczeń ze świadczeniami funkcjonariuszy, pełniących służbę po roku 1990. Sytuacja takich funkcjonariuszy jest korzystniej ukształtowana niż funkcjonariuszy objętych art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 oraz art. 24a ust.2 w zw. z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co stanowi o nierównym traktowaniu w ramach grupy osób o takich samych lub porównywalnych cechach.

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

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

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

SSA Jolanta Hawryszko