

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 marca 2023 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 marca 2023 r. w S.

sprawy M. K. (1)

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

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek apelacji ubezpieczonego

od wyroku Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. akt IV U 691/21

1. zmienia zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 20 kwietnia 2020 roku o ponownym ustaleniu wysokości emerytury znak (...) w ten sposób, że ustala M. K. (1) wysokości emerytury od dnia 1 maja 2020 roku z pominięciem art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 roku poz. 708, z późn. zm.) oraz zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz M. K. (1) kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego przed Sądem I instancji,

2. zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz M. K. (1) kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

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

III AUa 420/22

UZASADNIENIE

Organ emerytalny Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z 20 kwietnia 2020 nr ewidencyjny: (...), na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 18 lutego 1994 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 (ówczesny tekst jednolity - Dz.U. z 2019 r., poz. 288, ze zm.; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) oraz w oparciu o otrzymaną z Instytutu Pamięci Narodowej informację z 20 lutego 2020, nr (...), ponownie ustalił od 1 maja 2020 wysokość **emerytury policyjnej** ubezpieczonego M. K. (1) wraz z przysługującymi wzrostami i dodatkami na kwotę 2 279,02 zł brutto miesięcznie; podstawę wymiaru świadczenia stanowiła kwota 8 202,40 zł, emerytura, stanowiąc 75% podstawy wymiaru, wyniosła nominalnie 6 151,80 zł; wysokość emerytury ograniczono do kwoty 2 279,02 zł brutto.

Ubezpieczony złożył odwołanie od decyzji, wskazując na następujące uchybienia:

- błąd w ustaleniach faktycznych, polegający na ustaleniu przez organ administracyjny, iż skarżący w okresie od 15 czerwca 1986 do 31 lipca 1990 odbywał służbę na rzecz totalitarnego Państwa, zgodnie z art. 13b ust 5 pkt b) ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy;

błąd w ustaleniach faktycznych, polegający na niezaliczeniu do wysługi emerytalnej, mającej wpływ na wysokość emerytury, okresu od 5 września 1984 do 18 maja 1986, kiedy skarżący pełnił czynną służbę wojskową będąc kandydatem na żołnierza zawodowego oraz okresu od 19 maja 1986 do 14 czerwca 1986, kiedy skarżący pełnił służbę już jako żołnierz zawodowy;

- naruszenie prawa materialnego, art. 2 Konstytucji RP, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego skarżącemu świadczenia emerytalnego; art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego skarżącemu świadczenia emerytalnego, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego; art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na naruszeniu godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, poprzez przyjęcie, że służba wojskowa w okresie od dnia 15 czerwca 1986 r. do dnia 31 lipca 1990 r. stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”; art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na nieuzasadnionym, dyskryminującym zróżnicowaniu uprawnień skarżącego o charakterze majątkowym wynikających ze służby po roku 1990 i obniżeniu świadczeń emerytalnych należnych z tytułu tej służby; art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na zastosowaniu represji bez wykazania winy indywidualnej, zastąpienie w tym zakresie władzy sądowniczej władzą ustawodawczą i odwróceniu w ten sposób zasady domniemania niewinności przez uznanie wszystkich funkcjonariuszy i żołnierzy niektórych formacji wojskowych będących w służbie przed 31 lipca 1990 r. za winnych działań zasługujących na penalizację; art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na arbitralnym naruszeniu osobistych praw majątkowych skarżącego i prawa do poszanowania mienia; art. 151 ust. 1 i 3 ustawy z 12 października 1990 o Straży Granicznej przez jego niezastosowanie i uznanie przez organ administracyjny, iż służba w Wojskach Ochrony Pogranicza uzasadnia obniżenie wysokości świadczenia emerytalnego, podczas gdy zgodnie z powyższym przepisem, żołnierzom zawodowym i policjantom, pełniącym służbę w Wojskach Ochrony Pogranicza, którzy następnie podjęli służbę w Straży Granicznej, czas pełnienia zawodowej służby wojskowej lub w Policji wlicza się do okresu służby w Straży Granicznej w zakresie wszystkich uprawnień związanych z tą służbą; art. 15c w zw. z art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i uznanie przez organ administracyjny, iż skarżący spełnia przesłanki do obniżenia świadczenia emerytalnego, podczas gdy on nigdy nie pracował w zwiadzie Wojsk Ochrony Pogranicza; art. 8 K.p.a. w zw. z art. 107 §1 K.p.a. przez wydanie decyzji niezgodnej z przepisami prawa, bowiem nie zawiera ona dokładnej podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz zawiera jedynie lakoniczne uzasadnienie faktyczne; art. 32 w zw. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy

Odwołujący wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji w całości przez przyznanie – ustalenie odwołującemu świadczenia emerytalnego w dotychczasowej wysokości.

W odpowiedzi na odwołanie, organ emerytalny wniósł o oddalenie, ponieważ zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 cytowanej wyżej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...]. Wysokość świadczenia została ustalona na podstawie uzyskanej z IPN informacji o przebiegu służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b cytowanej wyżej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i w zgodzie z brzmieniem art. 15c.

Sąd Okręgowy w Koszalinie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 29 kwietnia 2022 oddalił odwołanie i nie obciążył odwołującego kosztami procesu należnymi organowi emerytalnemu.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony, ur. (...), wykształcenie wyższe, w okresie od 1 września 1976 do 4 września 1984 był zatrudniony w (...) Przedsiębiorstwie Budownictwa (...) w K.. W latach 1981/1984, uczęszczał do Technikum Budowlanego w K., od 23 października 1979 do 3 kwietnia 1982 odbył zasadniczą służbę wojskową w (...) Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza, a następnie w (...) Brygadzie WOP. W dniu 5 września 1984 zgłosił się jako kandydat do zawodowej służby w Wojskach Ochrony Pogranicza. Od 5 września 1984 do 18 maja 1985 pobierał naukę w Centrum Szkolenia WOP w K.. Po ukończeniu szkoły podchorążych, **15 czerwca 1986 został skierowany do odbywania służby wojskowej w K. B. (...) G. P. Kontrolnej (...) G. (...) w G., na stanowisku kontrolera grupy operacyjno-kontrolnej (grupa zwiadowcza)**. Odwołującemu przyporządkowano oznaczenie specjalności wojskowej „40-5-20”. Oznaczało to, że należał do korpusu osobowego ochrony pogranicza – „40”, grupy osobowej zwiadowczej – „5”, o specjalności kontroli ruchu granicznego – „20”. Placówka ta należała do struktur Z. WOP i była podległa Z. B. Wojsk Ochrony Pogranicza w G.. Początkowo odwołujący zapoznawał się z pracą w formacji pod kierunkiem bardziej doświadczonego funkcjonariusza WOP. Po zdobyciu doświadczenia i zdaniu egzaminu w zakresie znajomości dokumentów paszportowych, rozpoczął pełnienie obowiązków samodzielnie. Zajmował się odprawą graniczną, tj. kontrolą legalności wjazdu i wyjazdu z kraju osób oraz środków transportu osobowego i ciężarowego. Przeprowadzał odprawy statków handlowych, jachtów i kutrów rybackich. Dokonywał identyfikacji osób pod względem tożsamości, a także kontroli dokumentacji pojazdów oraz sprawdzał legalność i ważność dokumentów paszportowych. Odpraw dokonywał na terenie bazy promowej portu w G. oraz w Stoczni (...). W Wojskach Ochrony Pogranicza służył aż do ich rozformowania w dniu 15 maja 1990. Postępowanie nie wykazało, by kiedykolwiek działania służbowe odwołującej w ramach służby w okresie PRL naruszały prawa i wolności jakichkolwiek osób.

Po pozytywnej weryfikacji, od 16 maja 1990 został mianowany funkcjonariuszem służby stałej Straży Granicznej. Rozmowa weryfikacyjna odwołującego trwała zaledwie kilka minut, podczas gdy większość tego rodzaju rozmów trwała co najmniej kilkadziesiąt minut. W Straży Granicznej zajmował stanowisko kontrolera paszportowego, co wiązało się z obsługą statków morskich oraz pasażerów promów morsko-towarowych. Obowiązki te nie różniły się zasadniczo od wykonywanych za czasów PRL. Była to służba niebezpieczna, niejednokrotnie związana z zagrożeniem zdrowia i życia, w szczególności z uwagi na zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych, zajmujących się przemytem, w tym również dotyczącym nielegalnych substancji. Odwołujący był szantażowany przez przestępców, co polegało na zniszczeniu jego pojazdu, a nawet na telefonach z pogróżkami do jego małżonki. W 2000 roku został mianowany Zastępcą Komendanta Strażnicy II Kategorii w G., zaś w 2002 roku objął stanowisko Komendanta tej strażnicy. Następnie, po jej rozwiązaniu, od 2003 roku przyjął stanowisko Komendanta G. Placówki Kontrolnej w D., później Komendanta Placówki Straży Granicznej w D., zaś od 2015 roku - kierownika grupy zamiejscowej Placówki Straży Granicznej w K., z siedzibą w D.. Zgłoszenie chęci przeniesienia do D. wiązało się z wcześniejszymi groźbami karnymi wobec odwołującego i jego rodziny na terenie G.. W 2010 roku kierował akcją zatrzymania ponad 10 kg narkotyków w B. pod K..

Odwołujący pełnił służbę w Straży Granicznej do (...), kiedy to przeszedł na emeryturę. Decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2 marca 2016 ustalono prawo do

emerytury z tytułu służby w Straży Granicznej w kwocie 5 404,26 zł brutto miesięcznie. Podstawę wymiaru świadczenia stanowiła kwota 7 205,67 zł, emerytura wynosiła 75% tej podstawy.

Instytut Pamięci Narodowej, na podstawie art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w oparciu o dokumenty w aktach osobowych odwołującego, 20 lutego 2020 sporządził informację o przebiegu służby nr (...), wskazując że w okresie **od 15 czerwca 1986 do 31 lipca 1990 ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy**. Powyższa informacja stanowiła podstawę do wydania wobec odwołującego nowej decyzji emerytalnej.

Poza służbą, ubezpieczony podejmował liczne inicjatywy i działania na rzecz społeczności lokalnej, działając m.in. na rzecz zwalczania narkotyków wśród uczniów na terenie powiatów: (...) i (...). Został odznaczony prezydenckim Brązowym Medalem za Zasługi, Srebrnym Medalem za Zasługi dla (...) G., Medalem Pamiątkowym (...) Zawodowych i (...), Odznaką za Zasługi dla Związku (...) Rzeczypospolitej Polskiej i Byłych Więźniów Politycznych, Odznaką Pamiątkową Akcji (...), Srebrną Odznaką Honorową Związku (...), Złotym Medalem za Zasługi dla Pożarnictwa, Złotym Krzyżem Zasługi Związku (...) Rzeczypospolitej Polskiej, medalem XXX-lecia Związku (...) oraz Kombatanckim Krzyżem Pamiątkowym Zwycięzcom.

Odwołujący w dniu 20 lipca 2020 złożył wniosek do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zastosowanie wobec niego procedury przewidzianej w art. 8a Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji [...]. Decyzją z 22 marca 2022 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odmówił wyłączenia zastosowania art. 15c cyt. ustawy.

Stan faktyczny sprawy został ustalony na podstawie dokumentów, a także w oparciu o uznane za wiarygodne zeznania świadków oraz przesłuchanie odwołującego.

Sąd Okręgowy nie uwzględnił odwołania i jako podstawę prawną rozstrzygnięcia przywołał art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy:

1. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi:

1) 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b;

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

2. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio. 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.

3. 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.

4. W celu ustalenia wysokości emerytury, zgodnie z ust. 1-3, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji, o której mowa w art. 13a ust. 1.

5. Przepisów ust. 1-3 nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

Z kolei art. 13b ust. 1 wskazuje, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach.

Zdaniem Sądu treść wskazanych wyżej przepisów art. 15c w powiązaniu z art. 13b ustawy była jasna, zaś wykładnia leksykalna tego ostatniego 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 do 31 lipca 1990 w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji i formacji. Sąd odwołał 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”. Przepis art. 13b ust. 1 zawiera definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie. Brak zatem podstaw do odwoływania się w tym przypadku do słownikowego znaczenia przedmiotowej frazy, czy tym bardziej - sięgania po wykładnię systemową lub celowościową, których zastosowanie jest uprawnione co do zasady w sytuacjach, gdy wykładnia leksykalna pozostawia wątpliwości co do sposobu zastosowania normy prawnej.

Tym samym Sąd pierwszej instancji nie podzielił zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020, III UZP 2/20, 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. Sąd Okręgowy ocenił, że zastosowana przez Sąd Najwyższy wykładnia przybrała niedozwolony charakter prawotwórczy. Nieuprawnione było przypisywanie 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 sformułowano w ramach przedmiotowego przepisu - rzekomej pojemności, pozwalającej na dokonywanie w procesie stosowania prawa jego interpretacji innej niż leksykalna, opartą właśnie o użytą definicję legalną. Zdaniem Sądu Okręgowego, taka wola ustawodawcy nie wynika choćby z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej przedmiotowe przepisy (druk nr 1061 z kadencji sejmiku 2015-2019), zaakceptowanego następnie przez akt uchwalenia przedmiotowych przepisów. Projektodawca przedstawił tam racje przemawiające za ustanowieniem zamkniętego katalogu jednostek organizacyjnych, w których służba ma być uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, 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 utrzymaniu reżimu totalitarnego na terenie państwa polskiego. Brak było podstaw do stosowania interpretacji zwięzłej, ograniczającej krąg podmiotów podlegających regulacji, wobec pojęcia, co do którego wolą ustawodawcy nie było, by podlegało ono interpretacji. Natomiast zastosowanie węższej interpretacji, polegającej na wywiedzeniu z treści przepisu obowiązku badania indywidualnego przebiegu służby pod kątem przyczyniania się do stosowanych przez reżim represji, prowadziło do usurpowania sobie przez Sąd Najwyższy roli organu powołanego nie do stosowania prawa, lecz do jego tworzenia.

Sąd Okręgowy ocenił, że nieuprawnione i sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni pozostawało twierdzenie o konieczności odkodowania pełnej treści pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” przez indywidualizowanie charakteru tej służby. W istocie bowiem taka wykładnia sprowadza się do stworzenia nowej normy prawnej, niezgodnej z wolą wyrażoną przez reprezentującą większość obywateli władzę ustawodawczą.

Ubezpieczony w okresie od 15 czerwca 1986 do 31 lipca 1990 pełnił służbę w podlegających Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego Wojskach Ochrony Pogranicza, tj. w jednostce o której mowa **w art. 13b ust. 1 pkt 5 litera b tiret ósme** cytowanej ustawy. Jak wynika z pisma Instytutu Pamięci Narodowej z 27 stycznia 2022 (k. 100 akt sprawy), na szczeblu centralnym Z. WOP był Zarząd (...) Dowództwa Wojsk Ochrony Pogranicza, natomiast na szczeblu wojewódzkim Z. WOP określano Wydziały II B. Wojsk Ochrony Pogranicza. Z. WOP był m.in. Wydział II K. B. WOP w G., o czym świadczy dokument - Etat nr (...) K. B. WOP, zatwierdzony w dniu 29 stycznia 1976. Na mocy

zarządzenia nr 07/61 ministra spraw wewnętrznych z dnia 12 stycznia 1961 w sprawie podporządkowania Zarządu II Dowództwa WOP Departamentowi II Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w zakresie pracy operacyjnej, organy kontroli ruchu granicznego zostały podporządkowane Zarządowi II Dowództwa Wojsk Ochrony Pogranicza, czyli Z. WOP. Powyższe znajduje potwierdzenie w przedłożonych przez IPN dokumentach (k. 102 i nast.). W oparciu o te wiarygodne dokumenty Sąd Okręgowy stwierdził, że G. Placówki Kontrolne podporządkowano Z. WOP. Placówka w której służył odwołujący należała więc do struktur Z. WOP i była podległa Z. B. Wojsk Ochrony Pogranicza w G..

Sąd Okręgowy zauważył, że autor J. W. w publikacji historycznej pt. „Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza jako organ bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy lustracyjnej”, wskazał że nie była to formacja o charakterze czysto policyjnym lub wojskowym, zajmująca się jedynie zwalczaniem przemytu lub kontrolą ruchu granicznego albo ochroną nienaruszalności granic. Z. WOP był ważnym elementem w systemie organów bezpieczeństwa, stworzonym głównie w celu ochrony totalitarnego reżimu narzuconego Polsce w 1944., a jego działalność do 1990. – podobnie jak (...), SB, (...) wiązała się z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Z. WOP podporządkowano w zakresie pracy operacyjnej Departamentowi II MSW, a system kontroli ruchu granicznego skonstruowano tak, by przede wszystkim zaspokoić potrzeby operacyjne MSW związane ze zwalczaniem opozycji politycznej, Kościoła i innych związków wyznaniowych oraz działalności wywiadowczej na rzecz (...) czy wykrywaniem przemytu „wrogiej” literatury (publikowana na stronie internetowej: (...))

Sąd Okręgowy stwierdził, że być może odwołujący pełnił jedynie czynności techniczne związane z odprawą graniczną, jak wynika to z zeznań świadków i jego samego, co nie zmieniało faktu, że korzystał z niesprawiedliwych przywilejów przynależnych funkcjonariuszom, jak i samym uczestniczeniem w działalności organu aparatu bezpieczeństwa przyczyniał się do dalszego jego funkcjonowania, nawet jeśli postępowanie nie wykazało, by swoimi działaniami naruszył bezpośrednio czykolwiek prawa i wolności. Nie miało to jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia, skoro przesądził sam fakt pełnienia służby we wskazanej wyżej jednostce organizacyjnej.

Sąd Okręgowy nie miał przy tym żadnych wątpliwości co do konstytucyjności i zgodności z wiążącymi aktami prawa międzynarodowego regulacji, która stanowiła podstawę decyzji organu emerytalnego. Regulacja prawna była wyrazem woli i realizowała poczucie sprawiedliwości milionów obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, która stała się demokratycznym państwem prawnym, właśnie 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. Zdaniem Sądu już samo zgłoszenie gotowości do służby aparacie PRL, musiało się wiązać ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego. Sam ten fakt, niezależnie od oceny indywidualnego zaangażowania w konkretną działalność represyjną, usprawiedliwiał w przekonaniu Sądu Okręgowego likwidację przywilejów byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Sąd Okręgowy uznał, że nie doszło do pokrzywdzenia funkcjonariuszy, pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, jeżeli wiele z tych osób od lat pobierało uprzywilejowane świadczenia wynikające ze wskazanej służby, co uznano obecne za niesłuszne, nie nakładając przy tym obowiązku zwrotu bądź kompensaty wypłaconych już wcześniej świadczeń. Sąd Okręgowy podkreślił, że odwołujący czerpał swoje prawo do uzyskiwania przedmiotowego uprzywilejowanego świadczenia bezpośrednio z faktu służby na rzecz państwa totalitarnego, a w takiej sytuacji dalsze korzystanie ze świadczenia w pełnej wysokości stanowiłoby czerpanie nadmiernych korzyści z „owoców zatrutego drzewa”, w znaczeniu przywilejów wynikających w znacznej mierze z niegodnej służby systemowi komunistycznemu. W tym kontekście, Sąd Okręgowy nie zgodził się, by przedmiotowa regulacja, limitująca, naruszała przepisy prawa międzynarodowego, dotyczące m.in. ochrony własności i praw nabytych oraz inne wskazywane w odwołaniu. Uprawnienia nabyte na skutek służby totalitarnemu reżimowi nie podlegają bowiem tego rodzaju ochronie, jako uzyskane niesprawiedliwie.

Sąd Okręgowy nadto uznał, że na skutek stosowania przedmiotowych przepisów, nie doszło do tzw. podwójnej represji wobec byłych funkcjonariuszy SB. Wprowadzenie w 2016 roku kolejnych przepisów zwanych „dezubekizacyjnymi”

prowadziło bowiem jedynie do pełniejszej realizacji zamierzenia pozbawienia byłych funkcjonariuszy reżimu komunistycznego przywilejów, należnych im niesłusznie ze względu na świadome uczestniczenie w aparacie bezpieczeństwa państwa totalitarnego. Osoby decydujące się w okresie powojennym na uczestniczenie w aparacie bezpieczeństwa totalitarnego reżimu komunistycznego, winny były mieć świadomość, że prędzej czy później będą musiały liczyć się z konsekwencjami tych świadomie podjętych niegdyś wyborów życiowych, choćby właśnie w postaci ograniczenia ich przywilejów emerytalnych, wynikających w dużej mierze również z podejmowanej wówczas służby.

Sąd Okręgowy również podzielił się refleksją, że zapewne w wielu przypadkach należne świadczenia, nawet pomimo ich limitowania kolejno wprowadzanymi przepisami, w dalszym ciągu przewyższają świadczenia osób, które kosztem - w wielu przypadkach brutalnych represji podejmowały czynną walkę o obalenie systemu komunistycznego, co ostatecznie przed ponad trzydziestoma laty dało obywatelom wolnej Rzeczypospolitej Polskiej możliwości rozwoju i kształtowania swego dobrobytu w ramach ustroju demokratycznego państwa prawa. Zdaniem Sądu nie stanowił usprawiedliwienia, często podnoszony w podobnych sprawach argument, jakoby ktoś musiał wówczas zapewniać bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, czy też bronić jego granic. Zamiast uczestniczyć w totalitarnym reżimie należało bowiem, 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 i członków ich rodzin.

Sąd Okręgowy odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021, P 10/20, w którym stwierdzono, że art. 22a ust. 2 cyt. wyżej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...], jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 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 świadczenia rentowe za okres służby na rzecz totalitarnego państwa, a 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. Sąd Okręgowy uznał, że za konstytucyjnością przedmiotowych przepisów przemawiało również to, że w ramach przedmiotowej nowelizacji wprowadzono przepisy pozwalające na ograniczenie limitowania świadczeń wobec osób, które pozostając na służbie totalitarnego państwa, w praktyce działały na rzecz niepodległości państwa polskiego (art. 15c ust. 5 ustawy), jak również tych, które będąc zatrudnionymi w służbach przez krótki okres w PRL, następnie swą ofiarną służbą w wolnej Polsce niejako odkupiły winę polegającą na wcześniejszym uczestniczeniu w reżimie totalitarnym (art. 8a ustawy)

Sąd pierwszej instancji nie miał wątpliwości co do tego, że służba ubezpieczonego w Służbie G., ze względu na charakter, jak i udział w niebezpiecznych akcjach, zapewne okupiona ryzykiem utraty życia i zdrowia, miała charakter chlubny, nienaganny i sumienny, a wręcz wyróżniający się, niemniej zaskarżona decyzja była zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, co do których Sąd nie odnalazł przesłanek do odmowy ich zastosowania.

Apelację od wyroku złożył ubezpieczony. Wyrokowi zarzucił:

1. Naruszenie przepisów prawa materialnego - art. 2 Konstytucji RP, polegające na arbitralnym obniżeniu świadczenia emerytalnego, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego;

2. Naruszenie przepisów prawa materialnego - art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polegające na arbitralnym obniżeniu świadczenia emerytalnego, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego prawa do zabezpieczenia społecznego;

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

4. Naruszenie przepisów prawa materialnego - art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust.1 i 2 oraz art. 67 ust.1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 ww. Konwencji, polegające na nieuzasadnionym i dyskryminującym obniżeniu uprawnień skarżącego o charakterze majątkowym, wynikających ze służby zarówno przed jak i po 1990 r. i obniżeniu świadczeń emerytalnych, należnych z tytułu tej służby, naruszając zasadę równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej;

5. Naruszenie przepisów prawa materialnego - art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na zastosowaniu represji bez wykazania odpowiedzialności indywidualnej;

6. Naruszenie przepisów prawa materialnego - art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na arbitralnym naruszeniu osobistych praw majątkowych i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej;

7. Naruszenie przepisów prawa materialnego - art. 151 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 12.10.1990 r. o Straży Granicznej, przez niezastosowania i uznanie, że służba w WOP uzasadnia obniżenie wysokości świadczenia emerytalnego, podczas gdy zgodnie z powyższym przepisem, żołnierzom zawodowym, pełniącym służbę w WOP, którzy następnie podjęli służbę w Straży Granicznej, czas pełnienia zawodowej służby wojskowej wlicza się do okresu służby w SG w zakresie wszystkich uprawnień związanych ze służbą;

8. Naruszenie przepisów prawa materialnego - art. 15c w zw. z art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez uznanie spełnienia przesłanki do obniżenia świadczenia emerytalnego, podczas gdy on nigdy nie pracował w Z. WOP, a sam przydział służbowy do WOP nie mógł być podstawą uznania, że skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa;

9. naruszenie prawa procesowego - art. 233 §1 k.p.c. przez dokonanie ustaleń sprzecznych z materiałem dowodowym, polegające na uznaniu, że skarżący od 15.06.1986 do 31.07.1990 odbywał służbę na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy w tym okresie skarżący pełnił jedynie służbę na stanowisku kontrolera w G. P. Kontrolnej, wykonując czynności związane z typową kontrolą ruchu granicznego, natomiast nigdy nie wykonywał żadnych czynności operacyjnych.

Wskazując na powyższe zarzuty, ubezpieczony wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i przyznanie prawa do emerytury policyjnej w wysokości wynikającej z decyzji o waloryzacji emerytury z dnia 28.02.2020 r. (...).

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

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy dokonał nieprawidłowej subsumpcji i tym samym nieprawidłowo zastosował prawo materialne. Niemniej, Sąd Apelacyjny w całości podzielił ustalenia Sądu pierwszej instancji, co skutkuje tym, że ustalenia pierwszo instancyjne stanowią podstawę subsumpcji i w konsekwencji oceny prawnej dokonanej przez Sąd drugiej instancji.

Nie budzi wątpliwości Sądu Apelacyjnego, że przedmiotem niniejszej sprawy było rozstrzygnięcie kwestii prawnej, czy organ rentowy legalnie zmniejszył przysługujące odwołującemu policyjne świadczenia z zabezpieczenia społecznego, na skutek zredukowania podstawy wymiaru świadczenia do wskaźnika o wartości 0% za okres od 15 czerwca 1986 do 31 lipca 1990, który to okres został potraktowany jako okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, w myśl art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, według informacji IPN z 20.02.2020 r. Nie budzi też wątpliwości, że rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia wymagało w pierwszej kolejności wykładni prawa materialnego, art. 13b ust. 1 ww. ustawy, bowiem spełnienie przesłanek tego przepisu warunkowało wdrożenie nowego mechanizmu ustalania wysokości emerytury funkcjonariusza, co de facto w sprawie sprowadziło się do drastycznej obniżki świadczeń ubezpieczonego. Zatem, Sąd Okręgowy mógł dokonać wykładni art. 13b ust. 1 ustawy w sferze literalnej i językowej, uznając że samo stwierdzenie faktu pełnienia służby w przedziale czasowym od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., w ustawowo wymienionych instytucjach i formacjach, było wystarczające do uzyskania celu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270); dalej jako ustawa zmieniająca), i tym samym, należało wprost zastosować przepis art. 13b ust. 1. Ale mógł też sięgnąć do wykładni historycznej i celowościowej, odwołując się do norm konstytucyjnych i uznać, że ustawa nie wykluczyła prawa ubezpieczonego do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, zwłaszcza gdy chodziło o osobę, której już ustawowo w roku 2009 obniżono świadczenie, z racji już tylko pełnienia służby.

Sąd Okręgowy przychylił się do pierwszej formuły interpretacyjnej, odrzucając całkowicie pogląd Sądu Najwyższego, wynikający z uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w sprawie III UZP 1/20, zgodnie z którym to poglądem, kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” ma postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym i powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Sąd Apelacyjny nie aprobuje takiego stanowiska prawnego Sądu pierwszej instancji i w całości przychyliła się do poglądów prawnych wyrażonych we wskazanej uchwale Sądu Najwyższego, uznając że działanie Sądu pierwszej instancji jest wyrazem obstrukcji prawnej, ponieważ odwołuje się do argumentacji aksjologicznej, a nie stricte prawnej. Dość przywołać następujące argumenty z uzasadnienia Sądu Okręgowego, które są typowo aksjologiczne:

- korzystanie z niesprawiedliwych przywilejów przynależnych funkcjonariuszom,
- przez samo uczestniczenie w działalności organu aparatu bezpieczeństwa, przyczynianie się do dalszego jego funkcjonowania,
- mimo, że postępowanie nie wykazało, by swoimi działaniami naruszył bezpośrednio czyjkolwiek prawa i wolności, nie miało to jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia, skoro przesądził sam fakt pełnienia służby we wskazanej jednostce organizacyjnej,
- fakt zgłoszenia gotowości do służby aparacie PRL, musiał się wiązać ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego, co niezależnie od oceny indywidualnego zaangażowania w konkretną działalność represyjną, usprawiedliwiało likwidację przywilejów byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa,
- brak pokrzywdzeniu funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, skoro wiele z tych osób od lat pobierało uprzywilejowane świadczenia, wynikające ze wskazanej służby, co uznano obecne za niesłuszne, nie nakładając przy tym obowiązku zwrotu bądź kompensaty wypłaconych już wcześniej świadczeń,

- czerpanie prawa do uzyskiwania przedmiotowego uprzywilejowanego świadczenia bezpośrednio z faktu służby na rzecz państwa totalitarnego, a w takiej sytuacji dalsze korzystanie ze świadczenia w pełnej wysokości stanowiłoby czerpanie nadmiernych korzyści z „owoców zatrutego drzewa”, w znaczeniu przywilejów wynikających w znacznej mierze z niegodnej służby systemowi komunistycznemu,

- zamiast uczestniczyć w totalitarnym reżimie należało, 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 również dla byłych funkcjonariuszy reżimu komunistycznego i członków ich rodzin.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, żaden z tych argumentów nie miał waloru prawnego. Sąd Okręgowy, wprost za uzasadnieniem ustawodawczym, sformułował etyczne oceny abstrakcyjnego zachowania całej grupy funkcjonariuszy, pełniących służbę w PRL, nie analizując indywidualnej sprawy ubezpieczonego i bagatelizując jej istotne okoliczności. Należy podkreślić, że tego rodzaju abstrakcyjne oceny etyczne można odnieść nie tylko do funkcjonariuszy tzw. totalitarnego państwa, ale do wszystkich funkcjonariuszy i decydentów okresu PRL, którzy w istocie również byli utrwalaczami systemu: żołnierzy, nauczycieli, urzędników, prokuratorów i sędziów itd. Dlatego Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd Okręgowy, podważając stanowisko wyrażone w przywołanej Uchwale 7 Sędziów Sądu Najwyższego, nie oprął się na argumentach prawnych.

Idąc jednak w kierunku wytyczonym przez Sąd Okręgowy i poprzestając na literalnej interpretacji pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na niejednoznaczność prawną i otwartość katalogu zamieszczonego w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w którym to przepisie ustawodawca użył ww. pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa. Wymaga podkreślenia, że w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, ustawodawca wyjaśnił, że sądy wielokrotnie wskazywały, iż tzw. katalog lustracyjny z art. 2 ustawy z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, jest bardzo nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy konkretna jednostka była organem bezpieczeństwa państwa, a więc projektowana ustawa miała na celu usunięcie wskazanej wady wcześniejszych aktów prawnych.

Sąd Apelacyjny jednak zauważył, że mimo powyższego założenia, ustawodawca nie zlikwidował tej wady poprzedniej ustawy i nie wyjaśnił w uzasadnieniu projektu, ani w treści ustawy, definicji pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, ani przez szczegółowe wymienienie poszczególnych formacji i jednostek, ani chociażby przez sprecyzowanie zakresu zadań każdej z kilkudziesięciu instytucji wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ustawodawca, 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 aktualny spór - wskazał na: poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW, przy czym te tzw. poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW nie zostały wyspecyfikowane w ustawie i znane są tylko wąskiemu gronu specjalistów IPN. Natomiast adresat przepisu prawa musi sam prowadzić kwerendę, po to by ustalić, czy akurat jego służba kwalifikowała się jako służba w tego rodzaju instytucji/formacji, a nawet wtedy, do końca nie ma pewności, czy dokonał prawidłowej kwalifikacji, ponieważ ustawa nie ustanawia kryteriów pozwalających na tego rodzaju weryfikację. Co więcej, historyczne akty prawa wewnętrznego, dotyczące struktur i formacji służby ochrony państwa, w większości z były klauzulą 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. Natomiast organ nie przedstawia interpretacji tych

historycznych aktów prawa w nawiązaniu do spełnienia przesłanek ustawowych z art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. 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, zaś ustawa nie daje narzędzi weryfikacyjnych.

Idąc dalej w kwestii językowej interpretacji art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, należy zauważyć, że akurat odnoszący się do okoliczności analizowanej sprawy 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.

Należy też zauważyć, 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. Dyrektor Archiwum IPN M. K. (2) wyjaśniała:

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

Natomiast zastępca prezesa IPN M. S. wyjaśniał:

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

Dyrektor Archiwum IPN M. K. (2) wyjaśniła też:

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

sekcja, która obsługuje wyłącznie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa. Jest wliczona w Służbę Bezpieczeństwa. Jak podkreślam, to jest katalog historyczny.

Powyższe wg: (...)

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

W ocenie Sądu Apelacyjnego, są to dylematy z pogranicza etyki i moralności, których nie sposób rozstrzygnąć, bez precyzyjnej i uzasadnionej prawnie regulacji ustawowej, a właśnie tylko na takich aksjologicznych argumentach opiera się uzasadnienie pierwszo instancyjne. Sąd Okręgowy bowiem arbitralnie stwierdził, że uchwalenie przedmiotowej nowelizacji było wyrazem woli i realizowało poczucie sprawiedliwości milionów obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, a przy tym wyraził dezaprobatę już tylko dla faktu zgłoszenia gotowości do służby w aparacie państwa komunistycznego, co wprost powiązał ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspieraniem dalszego funkcjonowania komunistycznego reżimu totalitarnego.

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

Na gruncie rozpoznawanej sprawy, przedstawiona metoda subsumpcji nie mogła być zastosowana, ponieważ **ustawa nie zdefiniowała konkretnie** podmiotów, w których służył ubezpieczony, a jedynie posłużyła się określeniem poprzedniczki i odpowiedniki terenowe. To gdzie szukać tych konkretnych odpowiedników terenowych, wskazał dopiero na etapie procesu IPN, przez załączenie pliku archiwalnych dokumentów i aktów prawa wewnętrznego wraz z ich interpretacją, ale też tego rodzaju wskazania dokonał bez podstawy prawnej oraz bez umocowania proceduralnego. Po prostu złożył plik, który w jego ocenie był adekwatny do okoliczności sprawy, co Sąd pierwszej instancji zaaprobował i na tej podstawie dokonał ustaleń charakteru służby ubezpieczonego, jakkolwiek ustawa nie wskazuje żadnych przesłanek weryfikacji tego rodzaju danych pozaustawowych, a przy tym ubezpieczony jednoznacznie zaprzeczył kwalifikacji dokonanej przez IPN w odniesieniu do charakteru jego służby w spornym okresie. Powstała więc sytuacja patowa, gdy to IPN powoływał się na historyczne i archiwalne dokumenty źródłowe, by wykazać, że ubezpieczony pełnił służbę w formacji określonej pod pozycją wskazaną w art. 13b ust. 1 pkt 5 litera b tiret ósme ustawy, a ubezpieczony temu zaprzeczał, wskazując na nieprawidłowość tej kwalifikacji. Sąd Apelacyjny podkreśla, że to ustawa powinna zdefiniować przesłanki kwalifikacji służby na rzecz totalitarnego państwa, co umożliwiłoby wybrnięcie z tego rodzaju sytuacji, jaka zaistniała w sprawie. Sąd Okręgowy nie wziął jednak pod uwagę wskazanych wątpliwości. Arbitralnie zdyskwalifikował stanowisko ubezpieczonego, przyjmując za pewnik wyjaśnienia IPN, czyli zasadniczo jednej strony procesu, chociaż przepisy prawa nie stały na przeszkodzie, by przyjął za pewnik wyjaśnienia ubezpieczonego. Co więcej, by wykazać ubezpieczonemu, że nie miał racji, powołał się na publikację historyczną, co już samo w sobie jest beletrystyką, a nie orzekaniem na gruncie przepisu prawa. Publikacje historyczne nie stanowią obowiązującego źródła prawa, tak samo jak informacje IPN o treści archiwalnych aktów prawa wewnętrznego. Sąd Okręgowy przyjmując te informacje jako twarde dane, w istocie przekazał swoje kompetencje orzecznicze w ręce IPN, bez możliwości prawnej weryfikacji tych danych na gruncie ustawy, a to dlatego, że ustawa nie dawała ku temu przesłanek. Tym samym, Sąd Okręgowy samoistnie, w oparciu o wiadomości z IPN, stworzył podstawę prawną kwalifikacji służby ubezpieczonego, nie przewidzianą w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, bo ustawa nie wskazała wprost i konkretnie formacji ubezpieczonego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił okoliczności dotyczące całego przebiegu indywidualnej służby ubezpieczonego. Ustalenia te nie zostały zakwestionowane przez organ. Sąd Okręgowy nie stwierdził faktów, ani innych pośrednich okoliczności, przemawiających za zaangażowaniem ubezpieczonego w realizację represyjnych funkcji państwa totalitarnego, polegających w szczególności na nękanii współobywateli. Niemniej przyjął, że kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1, należało interpretować językowo, jedynie przez formalną przynależność do służb, ponieważ treść art. 15c w powiązaniu z art. 13b ustawy była dla Sądu Okręgowego jasna, jako że wykładnia leksykalna art. 13b wskazuje wprost, że jest to każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji i formacji. I w tej kwestii Sąd Apelacyjny mógłby ewentualnie zgodzić się z Sądem pierwszej instancji o ile, formacja w której pełnił służbę ubezpieczony zostałaby wprost skonkretyzowana w art. 13b ust.1, i o ile, zostałyby spełnione warunki ustawowe zakreślone w art. 13b ust.1 pkt 5) lit b), tj. wypełniające zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze. Żadna z wymienionych przesłanek jednak nie została spełniona.

Wymaga przy tym podkreślenia, że okres objęty restrykcją ustawową wynikał z (...) o przebiegu służby na rzecz totalitarnego państwa, która odwoływała się do art. 13b ogólnikowo, bez sprecyzowania formacji, chociaż przepis ten wymienia kilkadziesiąt instytucji/formacji, a także bliżej nieokreślone poprzedniczki i odpowiedniki terenowe służb - i obejmował służbę wojskową ubezpieczonego od 15 czerwca 1986 do 31 lipca 1990 w K. B. (...) G. P. Kontrolnej ((...)) G. (...) w G.. Sąd Okręgowy oparł rozstrzygnięcie na stwierdzeniu, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w jednostce, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 litera b tiret ósme ustawy. W tym miejscu należy przypomnieć, że w myśl art. 13b:

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

(..)

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

(..)

b) **wypełniające zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze:**

(..)

- (...) **Pogranicza,**

(..)

Kwalifikacja ustawowa służby ubezpieczonego dokonana przez Sąd Okręgowy jest zatem problematyczna, a wręcz poza prawną, ponieważ ubezpieczony pełnił służbę w K. B. (...) G. P. Kontrolnej ((...)) G. (...) w G., której to jednostki przepis nie wymienia wprost i konkretnie, zaś w dokumentacji służbowej ubezpieczonego brak informacji o służbie w strukturze określonej jako Z. WOP. Tego rodzaju służbę wyinterpretował ubezpieczonemu IPN, na podstawie dokumentacji archiwalnej, która nie stanowi załącznika do ustawy, jest więc swobodną interpretacją IPN, której zaprzeczył ubezpieczony. Należy ponownie podkreślić, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie precyzuje, co to są odpowiedniki terenowych służb i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Z. WOP, ani też jaka była ich struktura. Ustawa nie precyzuje też, czy wszystkie stanowiska wskazanej struktury zajmowali funkcjonariusze SB, czy też w tej strukturze były stanowiska merytorycznie obojętne. To, w nawiązaniu do wyjaśnienia IPN, że twarde wydziały SB, przestępczej działalności, zostały ukryte w strukturach organów porządkowych, ale też należało mieć na uwadze warunek ustawy do kwalifikacji służby - konieczność wypełniania zadań wywiadowczych i kontrwywiadowczych (13b ust. 1 pkt 5 lit. b). Nie sposób zatem było ustalić, czy ubezpieczony w ogóle mieścił się w wykazie objętym art. 13b ust. 1 ustawy. Wykaz wymienia (...) Pogranicza, natomiast brak danych merytorycznych, by ustalić ich odpowiedniki terenowe, a dane IPN zostały zakwestionowane przez ubezpieczonego, przy braku ustawowych przesłanek do sprawdzenia prawidłowości tych danych.

W tym miejscu należy podkreślić, że Sąd Apelacyjny uznaje obowiązywanie kontradiktoryjnego modelu procesowego w sprawach cywilnych, w tym również dotyczących ubezpieczeń społecznych, co nakłada na strony obowiązek wskazywania źródeł dowodowych. Sąd nie ponosi odpowiedzialności za wynik postępowania dowodowego. Sąd Najwyższy w wyroku z 4.08.2016 r. III UK 201/15 zajął stanowisko, że rolą stron jest wskazywanie dowodów dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne, jednak sąd może dopuścić dowód nietypowany przez strony, ale gdy istnieją szczególnie uzasadnione przyczyny nakazujące sądowi podjęcie inicjatywy dowodowej w celu prawidłowego wyjaśnienia sprawy. Sąd Najwyższy wskazał, że okolicznością taką może być np. dążenie strony do obejścia prawa, podejrzenie wszczęcia fikcyjnego procesu, rażąca nieporadność strony działającej bez profesjonalnego pełnomocnika, ale także istnienie wysokiego prawdopodobieństwa zasadności dochodzonego roszczenia. Powinność sądu w tych wypadkach wynika z zagrożenia naruszenia interesu podlegającego szczególnej ochronie, wobec niepodjęcia przez stronę właściwych czynności, mimo stosownych pouczeń sądu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2009 r., I UK 195/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 190). W przedmiotowej sprawie tego rodzaju okoliczności nie zaistniały, zaś inicjatywa dowodowa sądu sprowadziła się do wyłączenia profesjonalnych instytucji publicznych i poszukiwania archiwalnych dokumentów przeciwko funkcjonariuszowi, pobierającemu legalne świadczenia emerytalno-rentowe, w celu obniżenia tych świadczeń. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, wskazany cel ustawy, czyli realizacja społecznego oczekiwania na wprowadzenie sprawiedliwości dziejowej, nie uzasadniały podjęcia postępowania dowodowego z urzędu.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, w sprawie nie było również podstaw faktycznych by powoływać na pogląd prawny wyrażony w wyroku Europejskiego Trybunału praw Człowieka z 14 maja 2013 w sprawie A. C. przeciwko Polsce, ponieważ Trybunał w ogóle nie zanalizował sprawy pod kątem faktu, że to samo grono osób, przy niezmiennym stanie faktycznym dotyczącym ich służby w PRL, zostało poddane dezubekizacji po raz drugi. A przy tym był to istotny fakt z punktu widzenia zasady proporcjonalności zastosowanej sankcji do celu regulacji, ponieważ po raz kolejny ustawodawca argumentował, że celem regulacji było zniesienie przywilejów przyznanych funkcjonariuszom ze względów politycznych, jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego.

Co do wyroku Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 6/09, w przekonaniu Sąd drugiej instancji, nie miał wprost zastosowania w przedmiotowym sporze, ponieważ odnosił się do kontroli konstytucyjności art. 22a ust. 2 ustawy, a nie art. 15c. Nadto, w indywidualnej sprawie nie można było uznać, że ubezpieczony jako funkcjonariusz zakwalifikowany na podstawie art. 13b ustawy, została nagrodzony za służbę na rzecz totalitarnego państwa przez przywileje emerytalne, zważywszy że ubezpieczony wypracował emeryturą policyjną służąc na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej 26 lat, podczas okres penalizowany obejmował 3 lat. Jeśli zatem mowa jest o przywileju, to o przywileju z racji służby na rzecz RP, a nie na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie było podstaw ustawowych, by ww. okres wynikający z informacji IPN, potraktować jako służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym, nie było podstaw faktycznych do zastosowania art. 15c ustawy i ponownego ustalenia emerytury przez obniżenie wysokości należności, ponieważ ubezpieczonemu nie udowodniono służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy, skoro podjął służbę w jednostce nie wskazanej wprost i konkretnie w art. 13b ust. 1 pkt 5 litera b tiret ósme ustawy.

2.

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

Co do tej kwestii, Sąd Okręgowy trafnie ustalił, że dalsza służba ubezpieczonego, po 31.07.1990 r. była wzorcowa. Ubezpieczony przeszedł weryfikację i od 16 maja 1990 roku został mianowany funkcjonariuszem służby stałej Straży Granicznej. Pełnił służbę w Straży Granicznej aż do 31 stycznia 2016 roku, kiedy to przeszedł na emeryturę, czyli 26 lat. Ubezpieczony, zatem indywidualnie, jako funkcjonariusz, miał uzasadnione oczekiwanie, że z racji służby na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej w wymiarze 26 lat, wypracował sobie należne świadczenie emerytalne. Tymczasem ustawodawca regulacją przewidzianą w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zasadniczo odebrał to uprawnienie i wprowadził swoiste świadczenie ryczałtowe, niezależne o długości służby, jak też okresu zatrudnienia cywilnego poza służbą.

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

Co więcej, w uzasadnieniu projektu ustawy nie przedstawiono argumentów odnoszących się do zasady proporcjonalności. Nie wyjaśniono przesłanek przemawiających za wprowadzeniem do systemu emerytur tak

drastycznego rozwiązania, dotychczas nie stosowanego. Ustawodawca w uzasadnieniu projektu jedynie wyjaśnił, że w odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie przez zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością. W uzasadnieniu projektu czytamy:

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

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

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

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

Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia jednak, dlaczego przywileje nabyte przez funkcjonariusza z racji służby po 31.07.1990r. są przywilejami niesłusznie nabytymi.

Co więcej, w czasie prac w komisji sejmowej nad projektem ustawy, zwrócono uwagę, że przepisy ustawy oceniają tylko tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację po upadku PRL i zaczęli wiernie służyć wolnej Polsce. Cytując wystąpienie posła 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 nie uzasadnił, w nawiązaniu do zgłoszonych uwag, dlaczego grupa funkcjonariuszy SB, która nie przeszła weryfikacji w roku 1990 lub która odeszła ze służby po roku 1990, nie została objęta ograniczeniem przywilejów. Funkcjonariusze, którzy w istocie byli decydentami, oprawcami i represjonowali współobywateli

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

Z prawidłowych ustaleń sprawy wynika, że ubezpieczony 26 lat wzorowo służył wolnej Polsce i ma prawo do wypracowanej przez siebie emerytury realizowanej z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, a to w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji, jak też ma prawo majątkowe w postaci realizowanej emerytury, które może być ograniczone tylko w zakresie w jakim nie narusza istoty tego prawa, art. 64 ust.1 i 3 Konstytucji. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, przywileje emerytalne funkcjonariuszy nabyte od sierpnia 1990 r. były należne i legalnie umocowane. Ponadto, w analizowanej sprawie, przywileje emerytalne funkcjonariusza zostały odebrane dwukrotnie: przez wyzerowanie wskaźnika podstawy wymiaru za okres służby zakwalifikowany wg art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zaś końcowo przez przyznanie świadczenia ryczałtowego, co jednak stanowiło niczym nieuzasadnioną represję, mimo przeciwnej deklaracji ustawodawcy zawartej w projekcie ustawy. Należy też podkreślić, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy stanowczo brak podstaw faktycznych do uznania, zważywszy na porównanie stażu służby na rzecz państwa totalitarnego i na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej, że ubezpieczony czerpał swoje prawo do uzyskiwania przedmiotowego świadczenia bezpośrednio z faktu służby na rzecz państwa totalitarnego, zatem korzystał z niesprawiedliwych przywilejów przynależnych funkcjonariuszom, które należało zlikwidować w imię sprawiedliwości społecznej

Sąd Apelacyjny również nie zgadza się z oceną, że ustawodawca, gwarantując emerytowi 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. Sąd drugiej instancji uznał, że nie można porównywać sytuacji osoby, która przez lata pracuje na swój fundusz emerytalny i odchodząc na emeryturę wie jakiej wartości świadczenia może oczekiwać, z sytuacją funkcjonariusza, który pełnił służbę w warunkach uprzywilejowanego systemu emerytalnego, otrzymywał tak wysłużoną emeryturę, a potem z dnia na dzień, w imię sprawiedliwości dziejowej otrzymał emeryturę ryczałtową.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, rozwiązania prawne wprowadzone przedmiotową ustawą, wbrew deklaracji ustawodawcy, nie realizują sprawiedliwości dziejowej i nie są odpowiedzią na ogólnospołeczne oczekiwania wymierzenia tego rodzaju sprawiedliwości, a należy podkreślić, że art. 1 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, a nie tylko tych którzy popierają opcję polityczną aktualnie sprawującą władzę. W ogóle nie wiadomo dlaczego i na jakiej podstawie ustawodawca zamieścił tego rodzaju deklarację wartościującą w uzasadnieniu projektu ustawy, skoro ustawa jest przecież aktem powszechnego stosowania, adresowanym do szerokiego grona obywateli o różnym światopoglądzie. Należy zastanowić się, czy demokratycznym państwem prawa jest takie państwo, którego sędziowie dostają do ręki narzędzia prawne, którymi posługują się, nie w oparciu o logiczne reguły rozumowania i klarowne wykładnie prawa, lecz oceniają ludzkie zachowania, wartościują, ścierają się na światopoglądy i zasady etyczne. W ocenie Sądu Apelacyjnego, przedmiotowa ustawa jest aktem prawnym, którego stosowanie opiera się na wartościach etycznych i światopoglądzie sędziego, orzekającego w indywidualnej sprawie, co nie powinno mieć miejsca w demokratycznym systemie prawnym.

W konsekwencji, Sąd Apelacyjny uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wykładany prokonstytucyjnie nie ma zastosowania do sytuacji faktycznej ubezpieczonego, ponieważ narusza istotę osobistego prawa do emerytury, przez pozbawienie możliwości realizacji w zakresie wynikającym z przepisów

obowiązujących ubezpieczonego i wprowadza w miejsce wypracowanego świadczenia w kwocie brutto 6 151,80 zł, nowe jakościowo świadczenie ryczałtowe w kwocie brutto 2 279,02 zł, niestanowiące emerytury i oderwane od przepisów emerytalnych, a nadto świadczenie to przyjmuje formę represji, jest nieproporcjonalne i dyskryminujące, na co wskazuje przedstawiona wyżej ocena prawna.

Na zakończenie należy zaakcentować, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24.02.2010 w sprawie K 6/09, oceniającej konstytucyjność pierwszej ustawy tzw. dezubekizacyjnej stwierdził, że służba w organach suwerennej Polski po 1990 r. traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej czy też nie. Przedstawione stanowisko prawne jest poparte poglądem wyrażony w orzeczeniu Sądu Najwyższego z 16.03.2023, (...) 120/22.

W konsekwencji powyższego, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 §1 k.p.c, orzekając co do istoty sprawy, zmienił zaskarżony wyrok w całości i poprzedzając go decyzją z dnia 20.04.2020 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury w ten sposób, że od 1.05.2020 r. ustalił wysokość świadczeń z pominięciem art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. O kosztach zastępstwa procesowego za obie instancje, orzeczono zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik sporu, według stawek minimalnych na podstawie art. 98 §1 i 3 k.p.c. w zw. z §9 ust. 2 i §10 ust. 1.2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800 ze zm.).

SSA Jolanta Hawryszko