

Sygn. akt III AUa 427/22

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 Z. P.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 maja 2022 r., sygn. akt VI U 103/22

oddala apelację.

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

III AUa 427/22

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z 7.06.2017 znak: (...), ponownie ustalił wysokość **emerytury** ubezpieczonego Z. P.. Kolejną decyzją z 7.06.2017 znak: (...) ponownie ustalił wysokość **renty inwalidzkiej** ubezpieczonego.

Ubezpieczony złożył odwołania od tych decyzji i wniósł o zmianę zaskarżonych decyzji przez przyznanie świadczenia w dotychczasowej wysokości, ponieważ przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, wprowadzone na mocy nowelizacji ustawy z 16.12.2016, będące podstawą wydania zaskarżonych decyzji, są sprzeczne z Konstytucją RP i Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka, a także ustawą o Straży Granicznej. Zaskarżone decyzję naruszają przede wszystkim zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji. Odwołujący wskazał, że przepisy nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym przesądzają ex lege i bez przeprowadzenia postępowania dowodowego w tym zakresie, że wszystkie osoby, które pełniły służbę w formacjach i instytucjach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, działały na rzecz niezdefiniowanego w ustawie „państwa totalitarnego”. Zaś sam fakt służby w określonej formacji bądź instytucji w określonym czasie, przesądza o ponoszeniu przez niego odpowiedzialności, a nawet winy, za naruszenia praw człowieka, których dopuszczały się władze publiczne w okresie

PRL. Nadto odwołujący podniósł, że skutkiem wydania zaskarżonych decyzji w jego sprawie jest nieuzasadnione i arbitralne, a przez to nieproporcjonalne naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego, a w konsekwencji naruszenie jego osobistych praw majątkowych, które podlegają równej dla wszystkich ochronie.

W odpowiedzi na odwołania organ rentowy wniósł o ich oddalenie, ponieważ zaskarżone decyzje zostały wydane na podstawie art. 15 c, art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18.02.1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji /.../ oraz ich rodzin. Natomiast z informacji o przebiegu służby z 6.04.2017, nr (...) sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej wynika, iż odwołujący w okresie od 27.09.1979 do 31.07.1990 pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy.

Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 31 maja 2022 r. zmienił zaskarżone decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 7 czerwca 2017 r. znak (...) oraz znak (...) w ten sposób, że przyznał ubezpieczonemu prawo do ustalenia wysokości emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej z pominięciem art. 15c i 22a ustawy z dnia 18.02.1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji... (Dz.U. z 2016r., poz. 708 ze zm.) od dnia 1 października 2017 roku poczynając.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony, ur. (...). Ukończył Liceum Ogólnokształcące. Z dniem 26.08.1979 został (...) Szkoły (...) w K.. W okresie od 27.08.1979 do 27.09.1979 pozostawał w dyspozycji MSW. Od dnia 27.09.1979 do 30.11.1989 roku pełnił służbę w (...) Brygadzie (...) Ochrony (...), jako kontroler G. Punktu Kontrolnego w K.. Od 01.12.1989 do 11.04.1991 zajmował stanowisko kontrolera grupy operacyjnej (...) w K. w (...) Brygadzie (...) Ochrony (...). Od 11.04.1991 do 15.05.1991 pozostawał w dyspozycji ośrodka (...) jako kontroler (...) w K.. Z dniem 15.05.1991 został przyjęty do Straży Granicznej w (...) Oddziale Straży Granicznej w K., gdzie pełnił służbę do dnia 30.09.1994 roku.

(...) ((...)) 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 (...) 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 granicę 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 ukończeniu szkoły średniej ubezpieczony rozpoczął naukę i został (...) Szkoły (...). W 1979 roku został skierowany do (...) w K. na przejście kolejowe i tam pracował w charakterze kontrolera. Do jego obowiązków należało sprawdzanie legalności przekraczania granicy, prawdziwości dokumentów np. wiz czy paszportów. Kontrolował również pociągi towarowe. Sprawdzał, czy kogoś nie ma na podwoziach, czy wagony zostały prawidłowo zaplombowane. Jeśli były nieprawidłowości to zgłaszał się do kierownika zmiany. W spornym okresie ubezpieczony nie pracował operacyjnie, nie brał udziału w przesłuchaniach, 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. Nigdy nie był karany za niewłaściwe wykonanie pracy. Takie same czynności wykonywał po dniu 31.07.1990 roku podczas pracy w Służbie G..

W informacji z 06.04.2017 Nr (...) Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że ubezpieczony w okresie od 27.09.1979 do 31.07.1990 pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18.02.1994 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.2016, poz. 708 z późn. zm.).

Sąd Okręgowy uwzględnił odwołania.

W myśl art. 15c ust. 1 ustawy z dnia 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi:

- 1) 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b;
- 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4.

Natomiast w myśl art. 22a ust. 1 ustawy w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

Zgodnie z **art. 13b ust. 1 pkt 5 litera b) tiret ósme** ww. ustawy za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w ustawie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, w tym służby i jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczki, oraz ich odpowiedniki terenowe wypełniające zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze tj. (...) (...).

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 z 16.12.2016 o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych 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 22.07.1944 do 31.07.1990. Niewątpliwie ustawa ta i wprowadzone nią regulacje stanowiły „poprawkę” stanu prawnego, jaki stworzył ustawodawca wprowadzając uprzednie zmiany ustawą z 23.01.2009 r. W uzasadnieniu ustawy z dnia 16.12.2016 ponowiono argument o konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, co 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 Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. wydał na podstawie art. 13b, 15c ust. 1 i art. 22a ust. 2 ustawy.

Materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie ujawnił dowodów przestępczej działalności odwołującego. 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 z 2016 roku ustanawia wobec „każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez samo definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b). W ocenie Sądu kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 18.02.1994 wprowadzone ustawą z

16.12.2016 nie mogła spełniać tylko formalna przynależność do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22.07.1944 do 31.07.1990. 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.

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 miał możliwości kontroli, ani oceny informacji o przebiegu służby, ponieważ weryfikacja informacji o przebiegu służby została wyłączona z woli ustawodawcy. Tymczasem Sąd Najwyższy w postanowieniu z 9.12.2011 w sprawie II UZP 10/11 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, zaś ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie wiążąły sądu.

Sąd Okręgowy rozważył, że z definicji państwa totalitarnego wynika, że jest ono oparte na zasadzie skrajnego centralizmu, o rozbudowanym aparacie przemocy (zwłaszcza policji politycznej), lub ingeruje przez swój aparat kontrolny we wszystkie sfery życia społecznego. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że przepisów ustawy z dnia 16.12.2016 roku 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 24.06.2015 roku (II UK 246/15) oraz z 25.05.2016 roku (II BU 7/15), że nie trzeba analizować rodzaju wykonywanej przez funkcjonariusza służby po to, by ustalić, czy jego świadczenie podlega zmniejszeniu. W postępowaniu w sprawie III UZP 11/19 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19.02.2020 roku, Legalis 2281466) 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”. 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”.

W uchwale składu 7 sędziów z 26.04.2017 roku (III UZP 1/17, OSNP 2017 nr 9, poz. 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 karania 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 o % 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.

Poza sporem w niniejszej sprawie było to, że w okresie od 27.09.1979 do 31.07.1990 ubezpieczony pełnił służbę w (...) Ochrony (...) (do Straży Granicznej został przyjęty z dniem 15.05.1991). 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 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 wzruszania decyzji, które uniemożliwią arbitralnie, niczym nieograniczone działania władzy publicznej. O ile na gruncie pierwszej ustawy dezubekizacyjnej z 2009 roku takie przesłanki wzruszenia decyzji były 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. Przy tym podkreślono, że po dniu 31.07.1990 ubezpieczony został pozytywnie zweryfikowany i pełnił służbę w Straży Granicznej do września 1994 (zakończył służbę z powodów zdrowotnych).

Ustawa z 2016 roku wprowadziła odpowiedzialność zbiorową, swoim zakresem podmiotowym obejmującą, bez wyjątków, wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju wykonywanych czynności czy zajmowanego stanowiska. Tymczasem istotą demokratycznego państwa prawa związanego zasadą rządów prawa i klauzulą sprawiedliwości społecznej jest to, że każdy zostaje potraktowany przez państwo i prawo sprawiedliwie, czyli w sposób, który jest adekwatny do popełnionych przez niego czynów i jego postawy, którą przyjął w czasach PRL. Ustawodawca stworzył natomiast swoisty instrument polityki represyjnej bez uprzedniego stwierdzenia winy konkretnej osoby, umożliwienia jej obrony i odniesienia do stawianych zarzutów. Skutkujące obniżeniem emerytury i renty, zakwalifikowanie odwołującego do określonej grupy osób bez względu na jego indywidualne cechy, prowadzi do przypisania mu czynów z definicji haniebnych, bez jakichkolwiek czynności wyjaśniających. Zastosowanie przez ustawodawcę, a następnie w ramach postępowania administracyjnego przez organ rentowy, konstrukcji odpowiedzialności zbiorowej w stosunku do odwołującego, w żaden sposób nieuzasadnionej w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy. Organ rentowy na polecenie ustawodawcy samodzielnie przypisał winę zbiorową m.in. odwołującemu, naruszając tym samym zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości.

Jak wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, służba ubezpieczonego w latach 1979-1990 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 należy jednak zwrócić uwagę, że z akt IPN nie wynika, aby działalność ubezpieczonego w spornym okresie polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów czy jakimkolwiek łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Ubezpieczony w 1979 roku został skierowany do (...) w K. na przejście kolejowe i tam pracował w charakterze kontrolera. Do jego obowiązków należało sprawdzanie legalności przekraczania granicy, prawdziwości dokumentów np. wiz czy paszportów. Kontrolował również pociągi towarowe. Sprawdzał, czy kogoś nie ma na podwoziach, czy wagony zostały prawidłowo zaplombowane. Jeśli były nieprawidłowości to zgłaszał się do kierownika zmiany. W 1991 roku po rozwiązaniu (...)i utworzeniu Straży Granicznej został pozytywnie zweryfikowany i kontynuował pracę w Służbie G., gdzie wykonywał takie same obowiązki, co w czasie służby w (...). Brak dowodów aby w spornym okresie ubezpieczony zajmował się działaniami wywiadowczymi czy kontrwywiadowczymi. Pozwany nie przedstawił żadnych dowodów na tę okoliczność zaś ubezpieczony zaprzecza aby taką działalność prowadził. Ubezpieczony zajmował się ochroną i kontrolą granicy, wszystkie czynności służbowe były ukierunkowane w tym zakresie. 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 podczas służby w (...) nigdy nie zarzucono prowadzenia działań sprzecznych z prawem, przekroczenia uprawnień. Brak dowodów aby ubezpieczony w spornym okresie brał udział w zorganizowanych lub indywidualnych aktach wymierzonych w opozycję lub ugrupowania. Brak dowodów by wpłynęła jakakolwiek skarga na ubezpieczonego dotycząca naruszenia przez niego nietykalności osobistej, poszanowania prawa do zdrowia, wolności czy wolności zgromadzeń. Ubezpieczony nie zajmował się ściganiem opozycji demokratycznej. Nie brał też udziału w ściganiu Kościoła, związków wyznaniowych, stowarzyszeń. Do obowiązków skarżącego należało kontrolowanie osób przekraczających granicę. W 1991 roku ubezpieczony stał się funkcjonariuszem Straży Granicznej w Rzeczypospolitej Polskiej i pełnił służbę do września 1994 roku – kiedy musiał zakończyć pracę z powodów zdrowotnych – orzeczenie lekarskie o trwałej niezdolności do służby w Straży Granicznej.

Sąd dał wiarę zeznaniom ubezpieczonego albowiem były one spójne i logiczne i znajdowały potwierdzenie w pozostałym materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie, w tym dokumentach pochodzących z okresu zatrudnienia skarżącego. Dowody zgromadzone w sprawie nie potwierdzały, aby w spornym okresie ubezpieczony 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.

Ponadto Sąd uznał, że system emerytalny jak i kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne, nie mogą być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez państwo. Tym samym, służba w określonym organie bezpieczeństwa państwa nie może być uznana za jedyne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych i rentowych uprawnień. System emerytalny w państwie prawa nie może być elementem karania obywateli za przeszłość neutralną prawnie, gdyż uprawnienia emerytalno-rentowe nie są szczególnymi korzyściami nawet w odniesieniu do służb mundurowych. Jest to uprawnienie z tytułu pełnienia tej służby w organach państwa. Nie można karać obniżeniem emerytur wszystkich tylko dlatego, że pracowali w jednej instytucji.

Apelację od wyroku złożył organ rentowy. Organ rozstrzygnięciu zarzucił:

- naruszenie przepisów prawa materialnego:

a) art. 15c oraz art. 22a w zw. z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez niezastosowanie, w sytuacji gdy ubezpieczony bezspornie pełnił formalnie służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b;

b) art. 15c oraz art. 22a w zw. z art. 13a ust. 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18.10.2004 r. w sprawie trybu postępowania i

właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1148) funkcjonariuszy przez niezastosowanie, a tym samym błędne ustalenie wysokości świadczeń,

c) art. 2 ust. 1 i ust. 4 ustawy zmieniającej przez niezastosowanie, w sytuacji gdy z informacji o przebiegu służby jednoznacznie wynika, że pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa,

d) art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 15c i art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez niezastosowanie i w wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązującego prawa;

e) art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i nieprzyjęcie, że jedyną legalną definicję służby na rzecz państwa totalitarnego zawiera art. 13b ustawy;

- naruszenie przepisu postępowania: art. 177 §1 pkt 3¹ k.p.c., art. 233 k.p.c. w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez dowolną ocenę dowodów, art. art. 233 §1 w zw. z art. 252 k.p.c. oraz art. 6 k.c., art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c. w zw. z art. 13b i art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, nadto art. 87 §1 ustawy o Sądzie Najwyższym.

Apelujący wniósł o zmianę wyroku i oddalenie odwołań od obu decyzji.

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

Sąd Apelacyjny zgadza się z oceną Sądu pierwszej instancji, że organ rentowy niewłaściwie zastosował przepis art. 15c i art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a w konsekwencji nieprawidłowo ustalił wysokość inwalidzkiej renty policyjnej i emerytury policyjnej ubezpieczonego, co oznacza że w całości podzielił ustalenia i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji. W szczególności, w całości zaaprobował wywody prawne Sądu Najwyższego, wyrażone w uchwale Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 16.09.2020 r. III UZP 1/20, zapadłej na kanwie analogicznego problemu formalnoprawnego, wynikłego z treści art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13a ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy; stąd też Sąd Apelacyjny wykorzystał tezy Sądu Najwyższego do rozważań w niniejszej sprawie.

Nie budzi wątpliwości Sądu Apelacyjnego, że przedmiotem niniejszej sprawy było rozstrzygnięcie kwestii - faktycznej i prawnej - czy organ rentowy legalnie zmniejszył przysługujące odwołującemu policyjne świadczenia z zabezpieczenia społecznego, do kwoty emerytury 612,57 zł brutto (podwyższonej do najniższego świadczenia 1000 zł brutto) i kwoty renty o zł (podwyższonej do 750 zł), z kwoty emerytury 2 580,52 zł brutto według decyzji waloryzacyjnej z 27.02.2017 r., na skutek zredukowania podstawy wymiaru świadczenia do wskaźnika o wartości 0% za okres od 27.09.1979 do 31.07.1990, który to okres został potraktowany jako okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, w myśl art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Nie budzi też wątpliwości, że rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia wymagało w pierwszej kolejności wykładni prawa materialnego, art. 13b ust. 1 ww. ustawy, bowiem spełnienie przesłanek tego przepisu warunkowało wdrożenie nowego mechanizmu ustalania wysokości emerytury funkcjonariusza, co de facto w sprawie sprowadziło się do znaczącej obniżki emerytury. Powyższe oznacza, wbrew zarzutom apelacji, że Sąd Okręgowy co do zasady orzekał na podstawie przepisu ustawowego, a nie na podstawie generalnego przepisu Konstytucji. Sąd pierwszej instancji, dokonując interpretacji przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, bazował na przepisach ustawy - art. 13b, art. 15c i art. 22a i nie wykreował żadnych nowych uprawnień, wynikających wprost z normy prawnej zawartej w przepisach Konstytucji.

Dodatkowo, Sąd Apelacyjny odwołuje się do zaaprobowanego poglądu 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 zauważenia, że Sąd Okręgowy mógł dokonać wykładni art. 13b ust. 1 ustawy w sferze literalnej i językowej, uznając że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby w przedziale czasowym od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., w ustawowo wymienionych instytucjach i formacjach, był wystarczający do uzyskania celu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270); dalej jako ustawa zmieniająca), i tym samym, należało wprost zastosować przepis art. 13b ust. 1. 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. Tym bardziej, że Sąd Okręgowy trafnie zaznaczył, że wobec treści przepisu art. 13b ust. 1 nie wystarczyło pełnić służby w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy dezubekizacyjnej, ale dodatkowo służba musiała mieć cechy „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy trafnie przychylił się do drugiej formuły interpretacyjnej, co z resztą jest zgodne z poglądem Sądu Najwyższego III UZP 1/20, teza 89, który wywiódł, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” ma postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym. Wymaga więc zauważenia, że kluczowe dla interpretacji art. 13b ust.1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy było rozstrzygnięcie dwóch kwestii, pierwsza: czy wobec prawa do rzetelnego procesu sąd powszechny jest związany informacją IPN o przebiegu służby składaną w trybie art. 15c ust.4 w zw. z art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, druga: zdefiniowanie ustawowego pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”. Obie kwestie zostały wyjaśnione przez Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, zaaprobowanej przez Sąd Apelacyjny.

Należy podkreślić, że Sąd Najwyższy, odwołując się do swojego dotychczasowego orzecznictwa, jak też orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego (tezy 53- 58 uchwały) stwierdził, że informacja o przebiegu służby sporządzona przez IPN nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej/władczym rozstrzygnięciem, lecz jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby fizycznej. Sąd Najwyższy skonkludował, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów, służących reżimowi komunistycznemu i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.).

Idąc dalej, za Sądem Najwyższym, Sąd drugiej instancji stwierdził, że brak związania sądu powszechnego treścią informacji o przebiegu służby nie zamykał procesu wykładni, lecz nakazywał wyjaśnienie znaczenia ustawowego zwrotu „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że termin służba obejmuje relacje ukształtowane prawem publicznym, które charakteryzuje silny element dyspozycyjności funkcjonariusza, wynikający

z podległości służbowej, zaś ekwiwalentem wzmożonej dyspozycyjności są szczególne uprawnienia przysługujące funkcjonariuszom, mające niekiedy nawet cechy przywilejów (teza 64 uchwały). Natomiast bardzo wnikliwie analizując termin „na rzecz totalitarnego państwa” (tezy 66-95 uchwały), Sąd Najwyższy uznał, że jest to termin kierunkowy, pozwalający oceniać zjawisko z perspektywy interesu/korzyści adresata działania, czyli państwa totalitarnego. Stąd zrównanie statusu osób - przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego - które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie mogła być dokonana za pomocą tych samych parametrów. Inaczej, każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby spotkać się z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego (teza 90 uchwały). Sąd Najwyższy wyjaśnił, że służba „na rzecz państwa totalitarnego” nie musi być tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia tego państwa i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie ze zindywidualizowanym zaangażowaniem, bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie zadań i funkcji, charakterystycznych dla ustroju tego państwa. Charakteru służby „na rzecz” państwa o określonym profilu ustrojowym nie przejawia ani taka aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych - zadań i funkcji tego państwa, ani tym bardziej taka aktywność, która pozostaje w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego (teza 82 uchwały). Zatem pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, wążąc opisane wyżej wątpliwości, należy odkodować jako punkt wyjścia do analizy sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców. Tym samym nie można było zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 w wymienionych instytucjach i formacjach, był wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 r., w tym także aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, zwłaszcza gdy chodzi o osobę, której już raz obniżono świadczenie za samo jej pełnienie (teza 85). Sąd Najwyższy skonstatował, że nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę działała na rzecz totalitarnego państwa, gdyż funkcje rozkładały się także na obszary bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu. W tym ostatnim wypadku chodzi o służbę w policji kryminalnej, niezależnie od tego komu była ona podporządkowana, ochronę granic, tak by uproszczone interpretacje nie godziły w sposób automatyczny w osoby, które prawidłowo i legalnie wykonywały swoje obowiązki służbowe po 1990 r. (teza 95 uchwały).

Nadto, w kontekście interpretacji pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, Sąd Najwyższy w oparciu o postanowienie z 19 lutego 2020 r. III UZP 11/19 – do którego odwołuje się organ - sformułował dwie tezy:

1. Kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w cywilnych lub wojskowych instytucjach wymienionych w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ustalane na wniosek właściwego organu emerytalno-rentowego przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu na podstawie posiadanych akt osobowych funkcjonariusza (art. 13a w związku z art. 15c ust. 4), jest spełnione po sądowym zweryfikowaniu formalnej przynależności do instytucji wymienionych w art. 13b ustawy odpowiedzialnych za łamanie podstawowych praw człowieka i wolności osób represjonowanych lub członków ich rodzin, bez konieczności indywidualizacji lub sądowej weryfikacji stosowania represji politycznych przez konkretnego funkcjonariusza; 2. Osobom, które pomiędzy 22 lipca 1944 r. a 31 lipca 1990 r. pełniły na rzecz totalitarnego państwa służbę, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i pozostawały w takiej służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., przysługują z budżetu państwa emerytury na zasadach określonych w art. 15c ww. ustawy, które nie naruszają karnistyczno-kryminalnej zasady ne bis in idem ani nie stanowią nieproporcjonalnego obniżenia wysokości poprzednio niesłusznie nabytych uprawnień zaopatrzeniowych.

Niemniej, nawet 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 równoległe 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 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. 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, a przede wszystkim 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. 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. 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 decydem, czy wystarczyło, że podejmował zwykłe czynności obsługi biurowej, a jeśli tak to dlaczego ustawodawca nakłada na takiego funkcjonariusza regulacje ustawowe takie same jak dla decydentów.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, są to dylematy z pogranicza etyki i moralności, których nie sposób rozstrzygnąć, bez precyzyjnej i uzasadnionej prawnie regulacji ustawowej. Natomiast 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.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy, przedstawiona metoda subsumpcji nie mogła być zastosowana, ponieważ ustawa nie zdefiniowała konkretnie formacji, 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, 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.

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.

Wymaga przy tym przypomnienia, że okres objęty restrykcją ustawową wynikał z Informacji IPN - 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 27.09.1979 do 31.07.1990 w (...) Brygadzie (...)

Ochrony (...), jako kontroler (...) w K., w tym od 01.12.1989 do 11.04.1991 jako kontroler grupy operacyjnej (...) w K. w (...) Brygadzie (...) Ochrony (...).

W tym miejscu należy też 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:

(..)

-(...)

(..)

Kwalifikacja ustawowa służby ubezpieczonego, dokonana przez organ w rozumieniu literalnym art. 13b, jest zatem problematyczna, a wręcz poza prawną, ponieważ ubezpieczony pełnił służbę w (...), potem (...) Brygadzie (...) Ochrony (...) (...) w K., której to jednostki przepis nie wymienia wprost i konkretnie, zaś w dokumentacji służbowej ubezpieczonego brak informacji o służbie w strukturze określonej jako (...). 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 (...) 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 ustawowy 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 (...), 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, zatem Sąd Apelacyjny nie widział podstaw do przejawiania inicjatywy dowodowej, która w istocie sprowadziłaby 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 ustawowy, czyli realizacja społecznego oczekiwania na wprowadzenie sprawiedliwości, nie uzasadniały podjęcia postępowania dowodowego z urzędu, pomijając już kwestie, że archiwalne dokumenty źródłowe nie stanowiły podstawy prawnej kwalifikacji służby ubezpieczonego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy, przyjmując że kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 1994 r. nie mogło być postrzegane tylko przez formalną przynależność do służb, również trafnie ustalił, w oparciu o całokształt zgromadzonych dowodów i okoliczności towarzyszących, że nie było żadnych podstaw co uznania, że indywidualne czyny ubezpieczonego, w okresie potraktowanym przez organ jako służba na rzecz totalitarnego państwa, służyły do realizacji stricte celów państwa represyjnego. Służba w strukturach SB, służących inwigilacji i prześladowaniom, rzecz jasna była naganna, ale musiała być udowodniona, co najmniej w ten sposób, że konkretne stanowisko zajmowane przez funkcjonariusza, w związku z powierzonym zakresem działań, jednoznacznie wiązało się z działalnością represyjną wobec współobywateli, co wymagało precyzji ustawowej. Należy przy tym zauważyć, że działalność w zakresie służb ochrony pogranicza jest realizowana w warunkach każdego państwa, zaś z ustawy nie wynika, które struktury (...) były zaliczane do formacji wypełniających zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze w rozumieniu prawnym, nie potocznym. Zresztą już tylko to sformułowanie wypełniające zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze budzi szereg nierozstrzygalnych wątpliwości z uwagi na niedookreśloność semantyczną użytych pojęć, o czym była mowa wyżej. Co więcej, zdaniem Sądu Apelacyjnego w ogóle nie ma przesłanek prawnych wynikających z art. 13b, by kwalifikować służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, ponieważ ustawa nie wskazuje tej konkretnej instytucji/formacji, w której ubezpieczony pełnił służbę, ani też nie pozwala na jej konkretne ustalenie, przez odesłanie do innych źródeł, stanowiących chociażby załączniki ustawowe.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie było zatem podstaw ustawowych, by ww. okres wynikający z informacji IPN, potraktować jako służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym, nie było podstaw faktycznych do zastosowania art. 15c i art. 22b ustawy i ponownego ustalenia świadczeń przez obniżenie wysokości, ponieważ ubezpieczonemu nie wykazano przesłanek ustawowych pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy.

2.

Kolejną kwestią jest to, że aktualna regulacja prawna po raz drugi dotyczy zagadnienia pozbawienia przywilejów emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, który zresztą 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 11/19, 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 udowodniać 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 zwalczyli 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).

Sąd Najwyższy co do tej kwestii dopuścił wykładnię prokonstytucyjną i uznał, że taka wykładnia nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, bowiem za pomocą tego zabiegu, obok normy ustawowej, zastosowana zostanie norma konstytucyjna, jako dyrektywa interpretacyjna, sprzyjając tym samym wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją (teza 103 uchwały). Sąd Najwyższy w konsekwencji opowiedział się za zastosowaniem zasady *ne bis in idem*. Wskazał, że zagwarantowanie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wiąże się z zakazem dwukrotnego stosowania sankcji, wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn. Zakaz podwójnego karania musi zatem być brany pod uwagę również w wypadku zbiegu sankcji przewidzianych

w przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności (teza 104).

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

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

Emerytura policyjna.

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

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

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

(...)

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 dotychczas się odbyła, wróciliśmy do bardzo prostego

rozstrzygnięcia i zasady, że za czas służby w organach bezpieczeństwa 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 #15c#ust.#1#pkt#1#wyraży#„0,5#podstawy#wymiaru” proponujemy zastąpić wyrazami „0#podstawy#wymiaru”.

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

Powyższe wg: (...)

Końcowo, ustawodawca wprowadził art. 15c dot. ustalanie prawa do emerytury policyjnej. A także art. 22a, regulujący zasady ustalania renty inwalidzkiej dla osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa następującej treści:

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

(...)

W takim stanie ustawodawczym, Sąd Apelacyjny zgodził 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 bezprawnej 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 Sądu Apelacyjnego, że uzasadnienie ustawodawcy odnosiło się 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.

W okolicznościach sprawy powyższe miało istotne znaczenie, ponieważ organ wykazał ubezpieczonemu wysługę z tytułu służby w wymiarze 7 lat i 26 dni (służba w wojsku i służba w (...) oraz w Straży Granicznej) oraz z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa w wymiarze 10 lat, 10 miesięcy i 4 dni. Znaczny okres służby został zatem wyzerowany, tak jakby ubezpieczony pozostawał nieaktywny zawodowo. Wskutek dokonanej kwalifikacji, organ rentowy zmniejszył przysługujące odwołującemu policyjne świadczenia z zabezpieczenia społecznego, do kwoty emerytury 612,57 zł brutto (podwyższonej do najniższego świadczenia 1000 zł brutto) i kwoty renty 0 zł (podwyższonej do 750 zł), z kwoty emerytury 2 580,52 zł brutto według decyzji waloryzacyjnej z 27.02.2017 r. Ponadto, ubezpieczony z dniem 15.05.1991 został przyjęty do Straży Granicznej w (...) Oddziale Straży Granicznej w K., zaś Sąd Okręgowy trafnie ustalił, że dalsza służba ubezpieczonego, po 31.07.1990 była nienaganna i sprowadzała się do wykonywania takich samych czynności służbowych jak przed lipcem 1990 roku. Ubezpieczony pełnił służbę do 1994 roku, kiedy to przeszedł na emeryturę oraz otrzymał prawo do policyjnej renty inwalidzkiej. Wprowadzenie wskaźnika 0% było więc dla ubezpieczonego szczególnie dotkliwe, bowiem dotychczas otrzymywał emeryturę niewiele ponad przeciętną wypłacaną z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zaś wskutek wyzerowania 10 lat służby, jego świadczenie spadło do wartości poniżej wartości świadczenia minimalnego.

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 ubezpieczony pozbawia się prawa do świadczeń ustalonych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, i w to miejsce wprowadza świadczenie ryczałtowe, w wartości najniższej.

Co więcej, w uzasadnieniu projektu ustawy nie przedstawiono argumentów odnoszących się do zasady proporcjonalności w kontekście wprowadzenia wskaźników 0% dla emerytury i 10% dla renty, co wprost przekładało się na wyzerowanie okresu penalizowanej służby, zważywszy że uzasadnienie zostało dołączone do projektu ustawy, który przewidywał wskaźniki, odpowiednio 0.5% i 2%. Nie wyjaśniono przesłanek przemawiających za wprowadzeniem do systemu emerytur tak drastycznego rozwiązania, dotychczas nie stosowanego, polegającego na wyzerowaniu okresu służby. Ustawodawca natomiast 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 rządy 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 w ogóle stażu służbowego i stwarzać fikcję prawną braku zatrudnienia. Uzasadnienie projektu ustawy wyjaśnia, że tego rodzaju rozwiązanie nie jest restrykcją, ani odpowiedzialnością za czyny karalne, ale jedynie odbiera niesłusznie przyznane przywileje. Przy czym w przypadku ubezpieczonego, przez wzgląd na wartość otrzymywanych świadczeń, jak też całkowity okres służby, nie było podstaw do twierdzenia, że był beneficjentem szczególnych przywilejów emerytalno-rentowych.

Końcowo, Sąd Apelacyjny wziął też pod uwagę, że 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 ubezpieczonego, jako funkcjonariusza objętego art. 15c 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.

Podsumowując, z ustaleń sprawy wynika, że ubezpieczony nie spełniał przesłanek z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit b) – 8 ustawy zaopatrzeniowej, bez zastrzeżeń służył wolnej Polsce, wypracował świadczenia w kwotach nie wskazujących na szczególne uprzywilejowanie, zatem ma prawo do wypracowanych przez siebie świadczeń, realizowanych z systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, a to w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji, jak też ma prawo majątkowe w postaci realizowanej emerytury i renty, które może być ograniczone tylko w zakresie w jakim nie narusza istoty tego prawa, art. 64 ust.1 i 3 Konstytucji. Sąd Apelacyjny zatem uznał, również w zgodzie z wykładnią prokonstytucyjną przepisu prawa stosowanego w indywidualnej sprawie, że Sąd Okręgowy nietrafnie ocenił, iż art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej nie miały zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji ubezpieczonego.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację organu.

SSA Jolanta Hawryszko