

Sygn. akt III AUa 465/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 września 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 września 2022 r. w S.

sprawy S. B.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt VI U 1493/21

oddała apelację.

	Jolanta Hawryszko	
--	-------------------	--

Sygn. akt III AUa 465/22

UZASADNIENIE

Decyzją z 20 lipca 2017 r. nr (...) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. (dalej jako: organ rentowy, ZER), działając na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr 262940/2017 z 24 lutego 2017 r., ponownie ustalił wysokość należnej ubezpieczonemu S. B. **emerytury**, stwierdzając, że od 1 października 2017 r. miesięczna wysokość tego świadczenia wynosi 2.069,02 zł; po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i zaliczki na podatek dochodowy - 1.716,81 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 6.441,09 zł. Do ustalenia wysokości emerytury przyjęto wysługę emerytalną z tytułu służby: w Policji (MO) od 30 grudnia 1976 do 14 marca 1983, w UOP od 1 sierpnia 1990 do 15 marca 1998 oraz zasadniczej służby wojskowej od 26 lipca 1972 do 13 lipca 1974, a nadto okresy zatrudnienia przed służbą – od 2 lutego 1972 do 25 lipca 1972 i od 1 sierpnia 1974 do 29 grudnia 1976 (okresy składkowe). **Okres służby od 15 marca 1983 do 31 lipca 1990 uznano za okres określony w art. 13b ww. ustawy, liczony po 0,0%**. Emerytura wyniosła 57,31 % podstawy wymiaru.

Decyzją z 20 lipca 2017 r., nr (...) organ rentowy, działając na podstawie art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz na podstawie ww. informacji IPN ponownie ustalił wysokość **renty inwalidzkiej**; podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 6.446,07 zł, łączna wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do Gr. II grupy stanowi 0,00 % podstawy wymiaru i wynosi 0,00 zł. Ustalona wysokość renty inwalidzkiej jest niższa od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości, wobec czego wysokość renty inwalidzkiej została podwyższona do kwoty 1000,00 zł. Renta inwalidzka nie podlega wypłacie z uwagi na posiadanie prawa do korzystniejszej emerytury policyjnej.

Z powyższymi decyzjami nie zgodził się ubezpieczony, który w odwołaniu z 18 sierpnia 2017 wniósł o zmianę tych decyzji i ustalenie emerytury i renty inwalidzkiej w kwotach sprzed wydania zaskarżonych decyzji. Zaskarżonym decyzjom ubezpieczony zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, i tak: art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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 (dalej również jako: Konwencja) w zw. z art. 14 tej Konwencji, art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, 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. A w konsekwencji powyższych naruszeń naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na arbitralnym naruszeniu osobistych praw majątkowych ubezpieczonego i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia jego prawa do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej.

W odpowiedzi na odwołania organ rentowy wniósł o ich oddalenie.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 20 maja 2022 r.: I. zmienił zaskarżoną decyzję z 20 lipca 2017 r. w ten sposób, że ustalił wysokość emerytury policyjnej S. B., poczynając od 1 października 2017 r., z pominięciem art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (w brzmieniu obowiązującym na dzień 1 stycznia 2017 r. – t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.); II. zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 11 lipca 2017 r. w ten sposób, że ustalił wysokość policyjnej renty inwalidzkiej S. B., poczynając od 1 października 2017 r., z pominięciem art. 22a ust.1 i 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (w brzmieniu obowiązującym na dzień 1 stycznia 2017 r. – t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.).

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony, ur. (...), z zawodu technik rolnik, ukończył pierwszy stopień studiów administracyjnych.

Z dniem 30 grudnia 1976 rozpoczął służbę w Komendzie Miejskiej Milicji Obywatelskiej w S. (KM MO) w **Wydziale (...)** na stanowisku referenta operacyjnego. W opinii służbowej za okres pracy od 30 grudnia 1976 do 31 grudnia 1979 z-ca naczelnika ww. Wydziału KM MO w S. napisał o ubezpieczonym, że jest zdyscyplinowany i obowiązkowy, uzyskuje pozytywne wyniki na odcinku wykrywalności sprawców. Nadto wskazano, że ubezpieczony po ukończeniu Szkoły Podoficerska w P., pracował w grupie (...), gdzie jako młody funkcjonariusz wszczął jedno rozpracowanie operacyjne, które zakończył z wynikiem pozytywnym. Odbył także staż w Komisariacie Portowym MO w S., jak i w Wydziale (...) KM MO w S..

Z początkiem 1981 roku ubezpieczony starał się o przeniesienie do organów Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej MO w S. z uwagi na możliwość pracy w systemie nienormowanego czasu pracy, a tym samym możliwość sprawowania opieki nad dwójką małych dzieci. W tym czasie ubezpieczony wychowywał wraz z żoną syna w wieku 10 lat i córkę w wieku lat 7. Żona ubezpieczonego pracowała w (...) w dziale (...), co wiązało się z częstymi wyjazdami w delegacje służbowe. Aby podjąć służbę w ww. organach SB, ubezpieczony napisał 3 raporty do Komendanta KW MO w S..

Z dniem 15 marca 1983 przyjęty został na stanowisko referenta techniczno- operacyjnego Wydziału(...) SB KWMO w S., a z dniem 1 lipca 1983 roku mianowany został starszym referentem techniczno-operacyjnym Wydziału(...)SB Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S. (WUSW). W czerwcu 1984 roku ubezpieczony ukończył Szkołę Chorążych Służby Bezpieczeństwa z wynikiem bardzo dobrym. W wydziale(...) SB WUSW ubezpieczony zajmował się kontrolą korespondencji na podstawie zamówień wydziałów cyfrowych, tj. Wydziałów (...). Informacje uzyskane z kontroli dokumentów przekazywał w formie notatek lub kopii zamawiającym. Pracował na obiekcie przy poczcie, kontrolował korespondencję, listy wybierał według „zamówionych osób”, według wskazanych mu imion i nazwisk. W wydziale praca była zmianowa, po 12 godzin.

W dniu 1 lutego 1985 mianowany został młodszym inspektorem w wydziale(...) WUSW w S., a w dniu 1 sierpnia 1986 kierownikiem sekcji (...) SB z siedzibą w S. Wydziału(...) SB WUSW S.. Z dniem 1 sierpnia 1988 został kierownikiem zmiany wydziału (...) SB WUSW S..

Zadania pionu (...) określało zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych nr (...) z 27 grudnia 1979 r. w sprawie zakresu działania i organizacji Biura(...) MSW, zmienione zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych nr (...) z 17 grudnia 1982 r. Biuro(...) było „jednostką SB wyspecjalizowaną w realizacji zadań związanych z ochroną łączności pocztowej - w sferze obrotu listowego i paczkowego - przed wykorzystaniem jej do prowadzenia wrogiej lub przestępczej działalności skierowanej przeciwko podstawowym interesom obronnym, gospodarczym i politycznym PRL”. Do zakresu działania Wydziału (...)Służby Bezpieczeństwa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S. należało w szczególności:

- przeprowadzenie pracy operacyjnej w obiekcie w celu zabezpieczenia potrzeb pracy (...) oraz w przypadkach szczególnie operacyjnie uzasadnionych na rzecz pomocy w realizacji zadań przez jednostki organizacyjne uprawnione do korzystania z pracy (...),
- realizowanie zamówień na prowadzenie kontroli w obrocie krajowym składanych przez jednostki uprawnione do korzystania ze środków pracy (...), jak i ściśle współdziałanie z jednostkami zamawiającymi,
- prowadzenie opracowań tematycznych w obrocie krajowym, dotyczących określonych środowisk, rejonów, miejsc, będących w zainteresowaniu operacyjnym,
- ustalanie środkami pracy (...) autorów anonimów i innych wrogich materiałów oraz poszukiwanie osób będących w zainteresowaniu operacyjnym i ujawnienie kontaktów tych osób,
- ujawnianie ulotek, paszkwili, wrogich materiałów,
- prowadzenie wstępnych badań fizykochemicznych w materiałach podejrzanych o zawartość pisma utajonego,
- współuczestnictwo w prowadzeniu w porozumieniu z Wydziałem (...)WUSW działań specjalnych, organizowanych w oparciu o rozpoznane kierunki i metody działania obcych wywiadów lub wynikające z istotnych potrzeb systemu kontrwywiadowczej ochrony kraju,
- przekazywanie jednostkom operacyjnym do korzystania z pracy wydziału (...) dokumentów i materiałów ujawnionych podczas kontroli,
- prowadzenie prac przygotowawczych na czas ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, organizowanie grup (...)

- prowadzenie operacyjnej kontroli w obrocie zagranicznym na polecenie dyrektora biura (...) MSW.

Celem działania terenowych Wydziałów (...), które były odpowiednikami Biura (...)w terenie było m.in.:

- prowadzenie przeglądu korespondencji w obrocie krajowym w ramach zamówień: indywidualnych składanych przez komórki organizacyjne resortu spraw wewnętrznych i obrony narodowej; tematycznych na korespondencję wychodzącą dotyczącą określonych tematów i środowisk; na uzasadnione wnioski uprawnionych jednostek;
- przejmowanie przesyłek listowych nadanych przez osoby pozostające w zewnętrznej obserwacji jednostek operacyjnych.

Podstawowym zadaniem kierownictw komórek (...) i wszystkich zatrudnionych w nich funkcjonariuszy było zapewnienie tajności przeglądu przesyłek pocztowych.

Ubezpieczony nie podlegał w 1990 r. weryfikacji. Od 1 sierpnia 1990 został funkcjonariuszem Urzędu Ochrony Państwa (UOP), w którym pełnił służbę do 15 marca 1998. Awansował w UOP na stanowisko naczelnika wydziału (...). Wydział (...) przejął część obowiązków wydziału (...) i część obowiązków dawnego wydziału (...). W wydziale (...) ubezpieczony nadal zajmował się kontrolą korespondencji i nadzorował tę kontrolę. W okresie od 1 sierpnia 1990 do 15 marca 1998 awansował ze stopnia podporucznika do kapitana. W trakcie służby po 31 lipca 1990 otrzymywał podwyżki uposażenia zasadniczego oraz dodatku służbowego, był pozytywnie opiniowany przez cały okres służby w UOP. Przeciwno ubezpieczonemu nie prowadzono postępowań karnych, karno-skarbowych ani dyscyplinarnych. Pełniąc służbę nie brał bezpośrednio udziału w zwalczaniu opozycji, związków zawodowych, Kościoła.

Od 1998 r. pracował w Urzędzie Przewozu Poczty jako radca ds. obronnych w Kancelarii (...) aż do 2005 r.

Dwoma decyzjami z 30 marca 1998 r. ubezpieczony otrzymał policyjną rentę inwalidzką od 15 marca 1998 r. i prawo do emerytury policyjnej od 15 marca 1998 r. Emerytura z tytułu wysługi lat wyniosła 68,60 % podstawy wymiaru. Wysługa emerytalna na dzień zwolnienia ze służby wyniosła 23 lata, 2 miesiące i 5 dni z tytułu służby w Policji, w UOP-ie i zasadniczej służby wojskowej i 2 lata 10 miesięcy i 23 dni okresów składkowych przed służbą.

W dniu **30 kwietnia 2009** Instytut Pamięci Narodowej wystawił informację o przebiegu służby ubezpieczonego w organach bezpieczeństwa państwa Nr (...), w której stwierdzono, że **od 15 marca 1983 do 31 lipca 1990 pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa**, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr. 63 poz. 425 ze zm.). Decyzją z 30 października 2009 organ rentowy na podstawie informacji Nr (...), ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej ubezpieczonego od 1 stycznia 2010 w kwocie 4130,93 zł brutto. Wskaźnik podstawy wymiaru emerytury za okres służby w organach bezpieczeństwa od 15 marca 1983 do 31 lipca 1990 obniżono z 2,6 % podstawy wymiaru do 0,7 % podstawy wymiaru za każdy rok służby we wskazanym okresie. Ponownie ustalona wysokość emerytury z tytułu wysługi od 1 stycznia 2010 r. wyniosła z uwzględnieniem podwyższenia o 15 % z art. 15 ust.4 ustawy zaopatrzeniowej łącznie 75,28 % podstawy wymiaru. Decyzją z 10 grudnia 2009 organ rentowy określił wysokość emerytury po odliczeniu zaliczki na podatek dochodowy i składki na ubezpieczenie zdrowotne na kwotę 3.478,01 zł. Wysokość emerytury do wypłaty po waloryzacji od 1 marca 2017 wyniosła 4.987,98 zł; podstawa wymiaru emerytury 6.441,09 zł.

IPN w dniu **24 lutego 2017** wystawiło informację o przebiegu służby nr (...), w której wskazano, że ubezpieczony w okresie **od 15 marca 1983 do 31 lipca 1990 pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa**, o której mowa w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Okręgowy uwzględnił odwołanie. Wskazał, że stan faktyczny pozostawał między stronami bezsporny co do tego, że ubezpieczony od 15 marca 1983 do 31 lipca 1990 pełnił służbę w organach Służby Bezpieczeństwa, tj. najpierw w Wydziale(...) SB KWMO w S., a następnie od 1 lipca 1983 do 31 lipca 1990 w Wydziale (...) SB WUSW w S.. Ocena tej służby i jej charakter były natomiast sporne między stronami.

W dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 2270, dalej jako: „ustawa zmieniająca”), na mocy której wprowadzono przepis art. 13b, ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. **Okresy służby w Wydziale(...) KWMO oraz (...) WUSW, przypadające przed 1 sierpnia 1990 roku zostały wymienione w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit d tiret 6 ustawy zaopatrzeniowej.** Nadto ustawa zmieniająca wprowadziła zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury. Zgodnie z przepisem art. 15 c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13 b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi:

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

Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z tą regulacją nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15 c ust. 3).

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

Sąd Okręgowy, po zapoznaniu się z dokumentami obrazującymi kilkuletnią nienaganną służbę ubezpieczonego dla wolnej Polski uznał, iż organ rentowy niewłaściwie zastosował przepisy art. 15c i 22 a ustawy zaopatrzeniowej i w konsekwencji w sposób nieprawidłowy obliczył wysokość emerytury i renty ubezpieczonego. Zajmując wymienione wyżej stanowisko, Sąd miał na uwadze treść uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020, sygn. akt III UZP 1/20. W uchwale tej Sąd Najwyższy wskazał, iż kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13 b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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. Odkodowując pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, Sąd Najwyższy wskazał, że nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 r., w tym także, aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. Dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13 b ustawy z 1994 r., gdyż zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe tj. przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym.

Sąd Okręgowy, mając na uwadze ww. pogląd Sądu Najwyższego wskazał, że okres służby ubezpieczonego od 15 marca 1983 do 31 lipca 1990 przypadają na służbę w rozumieniu sensu largo. W konsekwencji służbę tę choćby z tej przyczyny należało już wyjściowo traktować „lagodniej”, aniżeli służbę pełnioną przez inne osoby o wiele lat wcześniej (w tym w szczególności w latach 1944-1956), z uwagi na mniejszą radykalność systemu totalitarnego w ostatnich latach jego trwania. Na podstawie dokumentacji zawartej w aktach personalnych ubezpieczonego, ale przede wszystkim

uwzględniając informacje o służbie ubezpieczonego po 31 lipca 1990 r., przebieg tej służby, pozytywne opinie i awanse na wyższe stopnie służbowe, fakt obniżenia ubezpieczonemu z tych samych, co aktualnie powodów w 2010 r. jego emerytury policyjnej, Sąd ustalił, iż nie można uznać, że fakt pełnienia przez ubezpieczonego w spornym okresie służby w Wydziale (...) usprawiedliwia zastosowanie wobec niego restrykcyjnych przepisów art. 15 c oraz art. 22 a ustawy zaopatrzeniowej, a także że zastosowanie ich znajdowałoby społeczne uzasadnienie. Formułując taki wniosek Sąd miał na względzie przede wszystkim późniejszą 8-letnią służbę ubezpieczonego w UOP dla III Rzeczypospolitej oraz dokonane od 1 stycznia 2010 r. zmniejszenie jego emerytury policyjnej z tytułu charakteru służby ubezpieczonego w tym samym - co obecnie analizowany - okresie od 15 marca 1983 do 31 lipca 1990. W ocenie Sądu, choć nie można było uznać, że ubezpieczony bezpośrednio zwalczał opozycję demokratyczną, związki zawodowe, stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe, łamał prawo do wolności zgromadzeń, gwałcił prawo do życia, własności obywateli, (a tak się definiuje działalność na rzecz totalitarnego państwa), to jednak - z racji zatrudnienia w Wydziale (...), którego zasadnicze zadania polegały właśnie na uzyskiwaniu informacji (poprzez kontrolę wszelkiej korespondencji) w sposób tajny przy pomocy specjalnych środków technicznych dla wszystkich innych wydziałów SB - o osobach mogących prowadzić wrogą wobec komunistycznego państwa działalność, czyli również działalność opozycyjną - ubezpieczony ewidentnie łamał prawo do wolności słowa. Uczestniczył bowiem bezpośrednio w czynnościach wyznaczonych dla Wydziału (...), tj. albo osobiście kontrolował listy, albo nadzorował taką kontrolę prowadzoną przez podległych mu funkcjonariuszy. Nie sposób zatem uznać w żadnym razie, że w trakcie tych czynności ubezpieczony nie naruszał prawa do wolności słowa obywateli walczących o wolną Polskę. Fakt, że nie wiedział kogo bezpośrednio dotyczy kontrolowana korespondencja i co działo się z tymi osobami po przekazaniu informacji z ich korespondencji, w żaden sposób go nie usprawiedliwia. Sąd nie dał wiary ubezpieczonemu, że nie naruszał wolności i podstawowych praw człowieka. Pracując w Wydziale (...), ubezpieczony musiał prowadzić czynności wobec osób będących w zainteresowaniu operacyjnym służb, przekazywać informacje uzyskane z kontrolowanej korespondencji. Takie działania naruszały wolności tych osób. Wnosząc zatem o zatrudnienie w strukturach SB, niezależnie od jego sytuacji rodzinnej, musiał mieć tego świadomość i godził się na to.

O ile zatem - zdaniem Sądu - przebieg służby ubezpieczonego od 15 marca 1983 do 1 lutego 1990 powinien być kwalifikowany jako służba w organach bezpośrednio naruszających zasady państwa demokratycznego, to istotne dla oceny zasadności wywiedzionych przez ubezpieczonego odwołań pozostawały dwie inne kwestie, na które wskazywał również Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale.

Przede wszystkim istotny pozostawał nienaganny przebieg służby ubezpieczonego po 31 lipca 1990 r. Ubezpieczony pełnił służbę w Urzędzie Ochrony Państwa zajmując stanowisko kierownicze średniego szczebla (został naczelnikiem wydziału (...)). W wydziale tym ubezpieczony nadal zajmował się kontrolą korespondencji, nadzorował tę kontrolę. W trakcie służby otrzymywał podwyżki uposażenia zasadniczego oraz dodatku służbowego, był pozytywnie opiniowany przez cały okres służby w UOP, był awansowany na wyższy stopień służbowy (w 1990 roku na porucznika, a w 1995 roku na kapitana). Na powyższą okoliczność uwagę zwrócił Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale, wskazując: „Potępienie należy się całemu systemowi oraz osobom, które za cenę własnego przywileju, chciały służyć formacji przemocy. Jednakże potępienie to nie może nastąpić en bloc, zwłaszcza w odniesieniu do osób, które na przykład pełniły wzorowo służbę po 1990 r.”.

Istotny pozostawał też fakt, iż świadczenie emerytalne odwołującego zostało już raz przez organ rentowy obniżone w związku ze służbą ubezpieczonego w spornym okresie, tj. od 15 marca 1983 do 31 lipca 1990 na rzecz niedemokratycznego państwa. Mianowicie decyzją z 30 października 2009, na podstawie otrzymanej z IPN informacji Nr 4683/2009, ponownie ustalono wysokość emerytury policyjnej ubezpieczonego od 1 stycznia 2010 w kwocie 4130,93 zł brutto. Wskaźnik podstawy wymiaru emerytury za okres służby w organach bezpieczeństwa obniżono z 2,6 % podstawy wymiaru do 0,7 % podstawy wymiaru za każdy rok służby we wskazanym okresie. Ponownie ustalona wysokość emerytury z tytułu wysługi od 1 stycznia 2010 wyniosła z uwzględnieniem podwyższenia o 15 % z art. 15 ust.4 ustawy zaopatrzeniowej łącznie 75,28 % podstawy wymiaru. Decyzją z 10 grudnia 2009 organ rentowy określił wysokość emerytury po odliczeniu zaliczki na podatek dochodowy i składki na ubezpieczenie zdrowotne na kwotę 3.478,01 zł. Nie budzi wątpliwości, iż ubezpieczony przeszedł już procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego z

uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa, a pomimo to, obecnie dokładnie ten sam okres, od 15 marca 1983 do 31 lipca 1990 jako służba na rzecz państwa totalitarnego, stał się ponownie podstawą do obniżenia świadczenia emerytalnego. Zatem wnioskodawca poniósł już raz konsekwencje ponad 7-letniej służby w organach bezpieczeństwa państwa/państwa totalitarnego i okoliczność ta nie może być pomijana przy ocenie jego odwołań. W ocenie Sądu wydanie decyzji obniżającej wnioskodawcy przyznaną mu zgodnie z obowiązującym prawem emeryturę po raz kolejny i to po 8 latach od wydania poprzedniej decyzji w tym przedmiocie przez organ rentowy, nie stanowiło realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale jest w istocie sankcją, o czym świadczy zastosowanie przelicznika w wysokości 0,0 %. Na powyższe zwrócił również uwagę Sąd Najwyższy we wspomnianej już uchwale. Zdaniem Sądu Najwyższego, tego rodzaju wtórna ingerencja nie niesie ze sobą żadnych nowych argumentów, bo za taki nie można uznać faktu, że poprzednia regulacja nie była pełna (zob. uzasadnienie projektu do ustawy nowelizującej). Nie odkryto nowych aspektów działań funkcjonariusza, czy też wręcz nie zastosowano metody indywidualnej oceny służby. Jak wskazał Sąd Najwyższy, obniżenie wysokości świadczenia po raz kolejny przybiera charakter represyjny i realizuje te same cele co poprzednio (odebranie ponownie praw niesłusznie nabytych przez zmniejszenie wskaźnika postawy wymiaru do zera), przez ten sam środek prawny, a to może prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem* (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., P 50/13, OTK-A 2014 nr 9, poz. 103). Tego typu praktyka może stanowić o kolizji z konstytucyjnym wzorcem, standardem postępowania, skoro jednocześnie inne pola aktywności związane z represją (na przykład WRON) nie zostały objęte ponownym zakresem regulacji.

Uwzględniając wszystko powyższe, Sąd pierwszej instancji doszedł do przekonania, że zastosowanie w przypadku ubezpieczonego art. 15 c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej nie znajdowało społecznego uzasadnienia.

Apelację od powyższego wyroku wywiódł organ rentowy, zarzucając:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego przez ich niezastosowanie w szczególności 15c oraz art. 22a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, gdy bezspornie odwołujący formalnie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co spełniało przesłanki do ponownego przeliczenia;
2. naruszenie przepisów prawa materialnego 15c w zw. z art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z § 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), co skutkowało brakiem uznania, że odwołujący wykonywał służbę na rzecz państwa totalitarnego przez ich niezastosowanie, a tym samym błędne ustalenie wysokości świadczenia dla funkcjonariusz pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa;
3. naruszenie art. 2 ust. 1 i 4 ustawy zmieniającej przez niezastosowanie w sytuacji uznania, że służba ubezpieczonego w penalizowanym okresie została zakwalifikowana przez Sąd jako służba w organach bezpośrednio naruszających zasady państwa demokratycznego;
4. naruszenie art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 15c i art. 22c ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 2 ust.1 i 4 ustawy zmieniającej przez niezastosowanie i wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązujących przepisów;
5. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj. art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. przez jego niezastosowanie i w konsekwencji oddalenie wniosku strony organu rentowego o zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia postępowania toczącego się przez Trybunałem Konstytucyjnym;
6. art. 233 k.p.c. w zw. z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym przez przekroczenie zasad swobodnej oceny dowodów, i dalej, bezpodstawne uznanie, wbrew jednoznacznym ustaleniom, że służba ubezpieczonego nie stanowi służby na rzecz totalitarnego państwa, pomimo wymienienia jednostki w której służył odwołujący w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz przyjęcia, że służba ubezpieczonego powinna być kwalifikowana jako służba w organach bezpośrednio naruszających zasady państwa demokratycznego;

7. naruszenie przepisów postępowania, art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c. i art. 13b i 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 2 ust. 1i 4 ustawy zmieniającej przez bezpodstawne uznanie, że organ był zobowiązany do wykazania, że ubezpieczony podejmował jakąkolwiek działalność, polegającą na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, łamaniu praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego;

8. naruszenie art. 8 ust.2, art. 178 i art. 188 Konstytucji przez samodzielne rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności art. 15c i art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

9. naruszenie art. 2, art.30, art.20, art.32, art. 45 ust.2 Konstytucji RP przez uznanie, że art. 15c i art.22a naruszają ww. przepisy, w sytuacji gdy zakwestionowane przepisy zostały wprowadzone w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów przyznanych funkcjonariuszom państwa totalitarnego oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

Apelujący wniósł o zmianę wyroku o oddalenie odwołania.

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

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji, a w szczególności, w całości zaaprobował wywody prawne Sądu Najwyższego, wyrażone w uchwale Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 16.09.2020 r. III UZP 1/20, zapadłej na kanwie analogicznego problemu formalnoprawnego, wynikłego z treści art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13a, art. 15c ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy; stąd też Sąd Apelacyjny wykorzystał tezy Sądu Najwyższego do rozważań w niniejszej sprawie.

Nie budzi wątpliwości Sądu Apelacyjnego, że przedmiotem niniejszej sprawy było rozstrzygnięcie kwestii - faktycznej i prawnej - czy organ rentowy legalnie zmniejszył przysługujące odwołującemu policyjne świadczenia z zabezpieczenia społecznego, na skutek zredukowania podstawy wymiaru świadczenia do wskaźnika o wartości 0% oraz obniżenia renty policyjnej o 10% podstawy wymiaru, za okres od dnia 15 marca 1983 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.

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 i wyzerowania kwoty renty inwalidzkiej. Powyższe oznacza, że Sąd Okręgowy co do zasady orzekał na podstawie przepisu ustawowego, a nie na podstawie generalnego przepisu Konstytucji, jak to nietrafnie zarzucał apelujący. Należy w tym miejscu stanowczo podkreślić, że Sąd pierwszej instancji generalnie, dokonując interpretacji przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, bazował na przepisach ustawy - art. 13c, art. 15c i art. 22a i nie wykreował żadnych nowych uprawnień ubezpieczonego, wynikających wprost z normy prawnej zawartej w przepisach Konstytucji. Nieuprawnione jest zatem twierdzenie apelującego, że Sąd odmówił mocy obowiązującej przepisom ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym i zastosował wprost przepisy Konstytucji. Sąd Okręgowy wskutek prokonstytucyjnej interpretacji ww. przepisów uznał, że nie mają one zastosowania do sytuacji faktycznej zaistniałej w sprawie, co rzecz jasna nie oznacza, że przepisy te w ogóle i co do zasady nie mają mocy obowiązującej.

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, po pierwsze mógł dokonać wykładni art. 13b ust. 1 ustawy w sferze literalnej i językowej, uznając że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby w przedziale czasowym od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., w ustawowo wymienionych instytucjach i formacjach, był wystarczający do uzyskania celu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270); dalej jako ustawa zmieniająca, i tym samym, należało wprost zastosować przepis art. 13b ust. 1. Przy czym wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy w sferze literalnej powinna wiązać się ze wskazaniem konkretnego, ustawowo zdefiniowanego miejsca pełnienia służby, z którą to służbą ustawodawca bezpośrednio łączył penalizowaną działalność funkcjonariusza. Po drugie, mógł też sięgnąć do wykładni historycznej i celowościowej, odwołując się do norm konstytucyjnych i uznać, że ustawa nie wykluczyła prawa ubezpieczonego do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, zwłaszcza gdy chodziło o osobę, której już ustawowo w roku 2009 obniżono świadczenie, z racji już tylko pełnienia służby.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy trafnie przychylił się do drugiej formuły interpretacyjnej, co zresztą jest zgodne z poglądem Sądu Najwyższego III UZP 1/20, teza 89, który wywiódł, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” ma postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym, jakkolwiek wykładnia literalna również nie wyklucza uznania zasadności odwołania, o czym szerzej w dalszej części uzasadnienia.

Należy zatem zauważyć, w myśl poglądu Sądu Najwyższego, że kluczowe dla interpretacji art. 13b ust.1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy było rozstrzygnięcie dwóch kwestii, pierwsza: czy wobec prawa do rzetelnego procesu, sąd powszechny jest związany informacją IPN o przebiegu służby składaną w trybie art. 15c ust.4 i art. 22a ust. 4 w zw. z art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, druga: zdefiniowanie ustawowego pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”. Obie kwestie zostały wyjaśnione przez Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, zaaprobowanej przez Sąd Apelacyjny.

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. Wskazana czynność ma charakter stricte informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie określonych faktów, zamieszczonych w aktach osobowych funkcjonariusza, celem ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych. Informacja o przebiegu służby nie wiąże sądu powszechnego, zatem w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym wypadku, a przedstawione przez funkcjonariusza kontr fakty będą podlegać swobodnej ocenie (art. 233 § 1 KPC); sąd dokona oceny w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości służby, historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990, miejsca pełnienia służby, zajmowanego

stanowiska, stopnia służbowego (teza 59 uchwały). 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.).

Sąd Apelacyjny zgadza się z organem, że zaskarżone decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego - o ponownym ustaleniu wysokości świadczeń policyjnych, wydane na podstawie art. 15c i art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym nowelizacją z 16.12.2016 r. – bazowały na informacji IPN o przebiegu służby ubezpieczonego, która to informacja była wiążąca dla organu z mocy przepisów ustawowych. Niemniej, na etapie postępowania sądowego, sprawa straciła administracyjnoprawny charakter i stała się sprawą cywilną, rozpoznawaną w trybie procedury cywilnej. Zatem, sąd powszechny, w osobie sędziego, rozpoznając sprawę miał przypisaną konstytucyjną, nie tylko kompetencję, ale przede wszystkim gwarancję niezawisłości, wyrażającą się w podległości jedynie Konstytucji oraz ustawom; art. 178 ust.1 Konstytucji. Sąd, dokonując zatem w sprawie ustaleń na potrzeby subsumpcji, nie był związany ustaleniami innego organu, które nie miały formy władczej decyzji, jakkolwiek powinien był tego rodzaju ustalenia wziąć pod rozwagę, co też Sąd Okręgowy w analizowanym przypadku uczynił. Okoliczność, że zgodnie z art. 13a ust. 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, informacja o przebiegu służby jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby, sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy, ma właśnie takie znaczenie, że Sąd bierze pod uwagę tę informację jako oświadczenie wiedzy, ale nie jako władczą decyzję organu.

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 pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, należy odkodować jako punkt wyjścia do analizy sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców. Tym samym nie można było zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 w wymienionych instytucjach i formacjach, był wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 r., w tym także aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, zwłaszcza gdy chodzi o osobę, której już raz obniżono świadczenie za samo jej pełnienie (tezy 82, 85, 90 uchwały). Sąd Najwyższy uwypuklił, że rozwiązania ustawy nowelizującej zostały poddane krytyce, zwłaszcza przez określenie czasowych granic systemu totalitarnego, który miał miejsce po zakończeniu II wojny światowej, bowiem z przepisów ustawy błędnie wynika, że totalitaryzm w Polsce skończył się w 1990 r., podczas gdy historycy, w zdecydowanej większości wskazują jako datę graniczną rok 1956 (teza 79 uchwały). Zatem Sąd Najwyższy wywiódł istnienie pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” sensu stricto i largo. Pojęcie sensu stricto powinno objąć lata 1944-1956 i wiązać się wyłącznie z miejscem pełnienia służby. Pojęcie sensu largo obejmuje zaś okres wskazany w art. 13b, czyli łączy w sobie cechy okresu totalitarnego i post totalitarnego (autorytarnego) oraz pierwszego okresu po transformacji, to jest od utworzenia rządu Tadeusza Mazowieckiego. W tym ujęciu zakres podmiotowy ustawy jest szeroki, gdyż odnosi się przede wszystkim do funkcjonariuszy, którzy pozytywnie zostali zweryfikowani 30 lat temu i dziś są beneficjentami systemu emerytalnego. Tak interpretowane pojęcie zostanie ukierunkowane na funkcje, jakie pełnił i zadania, jakie podczas służby wykonywał funkcjonariusz (teza 94 uchwały). 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 literalnej interpretacji pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na niejednoznaczność prawną i otwartość katalogu zamieszczonego w art. 13b. Wymaga wskazania, że w uzasadnieniu projektu ustawy, ustawodawca wyjaśnił, że sądy wielokrotnie wskazywały, iż tzw. katalog lustracyjny

z art. 2 ustawy z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, 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 wyjaśnił w uzasadnieniu projektu, ani w treści ustawy, definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa”, chociażby przez sprecyzowanie zakresu zadań każdej z kilkudziesięciu instytucji wymienionych w art. 13b. Należy zauważyć, że Sądy obu instancji, rozpoznając sprawę, nie miały wglądu w ustawowy szczegółowy katalog wymienionych instytucji i organizacji, który byłby rozpisany na stanowiska zajmowane przez funkcjonariuszy, z przypisaniem zakresu czynności dla każdego stanowiska. Ustawa posługuje się ogólnikowymi zwrotami, które nie definiują konkretnych struktur, i tak tytułem przykładu wskazuje np. na poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW, przy czym te tzw. poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW znane są tylko wąskiemu gronu specjalistów IPN, zaś adresat przepisu prawa musi sam prowadzić kwerendę po archiwalnych aktach prawa wewnętrznego, po to by ustalić, czy akurat jego służba kwalifikowała się jako służba w tego rodzaju instytucji/formacji. Ustawa wymienia kilkadziesiąt różnego rodzaju podmiotów i instytucji z okresu rządu 40 lat, których nazwy semantycznie są obojętne, a które ustawodawca z niewiadomych powodów zakwalifikował jako struktury służące państwu totalitarnemu, w których służba z definicji była oceniana pejoratywnie. Nie wiadomo, jakie kryterium przyjął ustawodawca, kwalifikując poszczególne struktury jako służbę bezpieczeństwa. Dalej idąc, ponieważ ustawa nie posługuje się strukturą funkcjonowania poszczególnych instytucji i ich organizacją, nie wskazuje zakresu ich kompetencji i poprzestaje na ogólnikowym wymienieniu bliżej nieoznaczonych formacji/instytucji, to w takim otoczeniu prawnym artykułu 13b ustawy, praktycznie nie ma możliwości stwierdzenia, czy dana instytucja w istocie służyła państwu totalitarnemu – pomijając już kwestię, co realnie oznaczała służba totalitarnemu państwu. W szczególności brak merytorycznych podstaw ustawowych do stwierdzenia, czy takiej służby dopuszczali się wszyscy funkcjonariusze danej struktury prawnej, czy tylko niektórzy. Ze stanowiska zaprezentowanego przez IPN w toku sprawy, nie wynika, czy posiada pełną informację na temat zakresu zadań służbowych poszczególnych funkcjonariuszy, w tym ubezpieczonego, a w każdym razie takiej informacji nie udostępniono na potrzeby ustaleń sprawy. Należy w tym miejscu stanowczo podkreślić, że informacja IPN każdorazowo odwoływała się do art. 13b jedynie ogólnikowo, bez sprecyzowania formacji, chociaż przepis ten wymienia kilkadziesiąt instytucji i formacji, a także bliżej nieokreślone poprzedniczki i odpowiedniki terenowe służb.

Wymaga też przypomnienia, 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 Kiszczak po raz kolejny podejmuje działania na rzecz ukrycia funkcjonariuszy i struktur Służby Bezpieczeństwa. Wydaje odpowiednie zarządzenia i rozporządzenia, w wyniku których twarde wydziały SB, przestępczej działalności, których nikt chyba nie kwestionuje, zostają ukryte w strukturach organów porządkowych, tzn. w ramach Milicji Obywatelskiej. Dopiero żmudna praca historyków, ale również prawników i prokuratorów, pozwoliła w pełni odtworzyć katalog jednostek, które były organami bezpieczeństwa państwa. Ten katalog znalazł się w projekcie procedowanej ustawy.

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

Powyższe wg: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ASW-73>

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, wyjaśnienia przedstawicieli IPN pozwalają na wniosek, że art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zawiera katalog instytucji i organów służby bezpieczeństwa w rozumieniu historycznym, co wprost nie przekłada się na charakter czynności i zakres obowiązków służbowych funkcjonariuszy, pełniących tam służbę, w szczególności na ich dyskredytującą ocenę. Ustawodawca nie uzasadnił w projekcie ustawy, dlaczego przyjął, że wszyscy zatrudnieni w niej funkcjonariusze byli twórcami i wykonawcami aparatu represji państwa totalitarnego, tym bardziej, że jak wynika z badań IPN, realni funkcjonariusze SB ukrywani byli w różnych, pozornie obojętnych strukturach państwowych, co oznacza, że w tych instytucjach pełniły służbę osoby, które nie realizowały zadań aparatu SB. W nawiązaniu do wyjaśnień IPN, składanych w procesie legislacyjnym, ustawodawca nie uzasadnił, jak głęboko sięga pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa. 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. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, co jest zbieżne z poglądem Sądu Najwyższego UZP 1/20, sankcja ustawowa w postaci obniżenia emerytury do poziomu przeciętnego, powinna objąć jedynie stanowiska decydentów, bowiem to oni zakreślali ramy formalnoprawne funkcjonowania systemu totalnej represji, i nie powinna obejmować stanowisk związanych z realizacją zwykłych czynności publicznoadministracyjnych, koniecznych w każdym systemie prawnym. Użycie zatem przez ustawodawcę zwrotu „służba na rzecz totalitarnego państwa” stanowi formę kwalifikowaną zwykłej służby państwowej, obarczoną drastyczną sankcją finansową, dotyczącą sfery zabezpieczenia socjalnego codziennego bytu i jako takie wymaga niewątpliwych dowodów sankcjonowanej działalności zawodowej funkcjonariusza.

W stanie sprawy, Sąd Okręgowy, kierując się przedstawionym poglądem Sądu Najwyższego, dotyczącym interpretacji art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, prawidłowo ustalił okoliczności dotyczące całego przebiegu indywidualnej służby ubezpieczonego. Ustalenia te nie zostały zakwestionowane przez organ. Sąd Okręgowy ustalił, że w spornym okresie od 15 marca 1983 do 31 lipca 1990 ubezpieczony zajmował kolejno stanowiska: referenta techniczno- operacyjnego Wydziału(...) SB KWMO w S., a z dniem 1 lipca 1983 został mianowany starszym referentem techniczno-operacyjnym Wydziału (...) SB Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S. (WUSW). W czerwcu 1984 ukończył Szkołę Chorążych Służby Bezpieczeństwa z wynikiem bardzo dobrym. Dalej, z dniem 1 lutego 1985 mianowany został młodszym inspektorem w wydziale (...) WUSW w S., w dniu 1 sierpnia 1986 kierownikiem sekcji (...) SB z siedzibą w S. Wydziału (...) SB WUSW S., z dniem 1 sierpnia 1988 został kierownikiem zmiany wydziału (...) SB WUSW S.. W wydziale (...) SB WUSW ubezpieczony zajmował się kontrolą korespondencji

na podstawie zamówień wydziałów cyfrowych, tj. Wydziałów (...). Informacje uzyskane z kontroli dokumentów przekazywał w formie notatek lub kopii zamawiającym. Jednocześnie Sąd Okręgowy z urzędu ustalił, że zgodnie z zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych nr (...) z 27 grudnia 1979 r. w sprawie zakresu działania i organizacji Biura (...) MSW, zmienionym zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych nr (...) z 17 grudnia 1982 r. Biuro (...) było jednostką SB wyspecjalizowaną w realizacji zadań związanych z ochroną łączności pocztowej - w sferze obrotu listowego i paczkowego - przed wykorzystaniem jej do prowadzenia wrogiej lub przestępczej działalności skierowanej przeciwko podstawowym interesom obronnym, gospodarczym i politycznym PRL. Sąd Okręgowy z urzędu ustalił również zakresu działania Wydziału (...) Służby Bezpieczeństwa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S. i podsumował, że były to działania godzące w swobody obywatelskie, w tym prawo do wolności słowa, a zatem ubezpieczony pełniąc służbę w tej strukturze i czynnie uczestnicząc w czynnościach wyznaczonych dla Wydziału(...), łamał prawo do wolności słowa innych osób, w tym obywateli walczących o wolną Polskę. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, konstatacja Sądu Okręgowego jest prawidłowa. Ubezpieczony, funkcjonując w strukturach wydziału, który został powołany do uzyskiwania informacji z korespondencji i obrotu paczkowego, mógł naruszać swobody obywatelskie, w aktualnym rozumieniu tego pojęcia, co samo w sobie jednak nie przesądzało o prawidłowości zaskarżonej decyzji.

Wymaga zauważenia, że na żadnym etapie postępowania organ rentowy, ani IPN nie sprecyzowały na jakiej podstawie prawnej z art. 13b został zakwalifikowany okres służby ubezpieczonego od 15 marca 1983 do 31 lipca 1990. W istocie więc ani strona, ani organ rentowy, ani też sąd nie miały możliwości zweryfikowania prawidłowości zastosowania wobec ubezpieczonego art. 13b. Takiej kwalifikacji dokonał dopiero Sąd Okręgowy z urzędu wskazując, że okresy służby w Wydziale (...) KWMO oraz(...) WUSW, przypadające przed 1 sierpnia 1990 roku zostały wymienione w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit d - 6 ustawy zaopatrzeniowej.

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:

(..)

d) wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa:

- Biuro(...)

Taka kwalifikacja jest jednak problematyczna, ponieważ nie ma pewności dowodowej, że ubezpieczony wykonywał czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa w Biurze W. Należy zauważyć, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie precyzuje, czym jest struktura Biura W, ani też czym są odpowiedniki terenowych służb i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, oraz jaka jest ich struktura. Ustawa nie precyzuje też, jakie to są czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, które realizowało Biuro (...). Ustawa nie precyzuje, czy wszystkie stanowiska wskazanej struktury zajmowali funkcjonariusze SB, czy też w tej strukturze były stanowiska merytorycznie obojętne (to, w nawiązaniu do ww. wyjaśnienia IPN, że twarde wydziały SB, przestępczej działalności, zostały ukryte w strukturach organów porządkowych, tzn. w ramach Milicji Obywatelskiej) i czy wszyscy funkcjonariusze wykonywali czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa. Zresztą, już tylko to sformułowanie: wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa budzi szereg nierozstrzygalnych wątpliwości z uwagi na niedookreśloność semantyczną użytych pojęć, jak chociażby: co to są czynności operacyjno-techniczne, czy tylko operacyjne, czy też wystarczy techniczne, czy muszą być łączone, jakie czynności są niezbędne w

działalności SB, jak głęboko należy rozumieć pojęcie niezbędności. Sąd oczywiście nie ma wiedzy na temat czynności operacyjno-technicznych ani obecnych, ani minionych, a ustawa w tym względzie, wobec nieprecyzyjności zapisu, w ogóle nie rozwiewa wątpliwości.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie sposób zatem ustalić, czy ubezpieczony w ogóle mieścił się w wykazie objętym art. 13b ust. 1 ustawy. Wykaz wymienia wprost Biuro (...), natomiast brak danych merytorycznych, by ustalić jego odpowiedniki terenowe i przyporządkować do miejsca służbowego ubezpieczonego. Ubezpieczony nie pełnił on służby w Biurze (...), ani w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, lecz początkowo w wydziale (...) SB KWMO w S., potem w wydziale (...) WUSW w S. i sekcji (...) SB w S. Wydziału(...) SB WUSW S., a takich struktury ustawa nie wymienia. Nie dostarcza też danych pozwalających na weryfikację poprzedniczek i odpowiedników terenowych.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 19 lutego 2020 r. III UZP 11/19 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 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 **niesusznie** nabytych uprawnień zaopatrzeniowych.

Problem prawny leży jednak w tym, że zasadniczo nie da się zweryfikować formalnej przynależności do instytucji wymienionych w art. 13b, o ile funkcjonariusz nie służył w instytucji wprost wymienionej w przepisie, ponieważ art. 13b posługuje się pojęciem ogólnym instytucji, których nie zdefiniował, lecz określił jako poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe. Przy czym nie wskazał mechanizmu ustalania tychże poprzedniczek lub odpowiedników terenowych, pozostawiając dla IPN przestrzeń uznaniowości wyboru.

Należy stanowczo podkreślić, że w przebiegu służby, ubezpieczony we wskazanym okresie nie był funkcjonariuszem Biura W, które zostało wprost wymienione w art. 13b ust.1.5)d) – 6. Co więcej, okresie 1983/1984 nie pełnił obowiązków stricte służbowych, ponieważ uczęszczał do Szkoły Chorążych Służby Bezpieczeństwa. Powyższych faktów nie uwzględniono w informacji IPN o przebiegu służby ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b cytowanej ustawy.

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 8 grudnia 2009 r., I UK 195/09).

W przedmiotowej sprawie tego rodzaju okoliczności nie zaistniały, niemniej Sąd Okręgowy podjął inicjatywę dowodową, która zasadniczo sprowadziła się do wyłączenia profesjonalnej instytucji publicznej i poszukiwania dowodów przeciwko funkcjonariuszowi, pobierającemu legalne świadczenia emerytalno-rentowe, w celu obniżenia tych świadczeń. Sąd Okręgowy – w ramach postępowania dowodowego z urzędu - przeprowadził kwerendę po nieobowiązujących i historycznych aktach prawa wewnętrznego, która nie miała umocowania w przepisach procedury cywilnej, ani też w treści analizowanej ustawy, w tym art. 13b, po czym dokonał kwalifikacji służby ubezpieczonego, a tym samym samodzielnie stworzył przesłankę odpowiedzialności ubezpieczonego, która nie istniała w treści art. 13b. W ocenie Sądu Apelacyjnego, wskazany cel tej kwerendy nie uzasadniał w sprawie podjęcia postępowania dowodowego z urzędu i kreowania podstawy prawnej umożliwiającej weryfikowanie wysokości świadczeń ubezpieczonego.

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, w ogóle nie ma przesłanek prawnych, wynikających z art. 13 b, aby kwalifikować służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, ponieważ ustawa nie wskazuje tej konkretnej instytucji/formacji, w której ubezpieczony pełnił służbę jak też nie definiuje zadań operacyjno-technicznych niezbędnych w działalności SB. Nie było zatem podstaw ustawowych, by ww. okres wynikający z informacji IPN, potraktować jako służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym, nie było podstaw faktycznych do zastosowania art. 15c i art. 22a ustawy i ponownego ustalenia świadczenia przez obniżenie wysokości emerytury policyjnej z kwoty 4 966,13 zł brutto (wg decyzji waloryzacyjnej z 27.02.2017 r.) do kwoty 2 069,02 zł. Ubezpieczonemu nie wykazano przesłanek ustawowych pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy.

2.

Niezależnie od powyższego, aktualna regulacja prawna po raz drugi dotyczy kwestii pozbawienia przywilejów emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. W sprawie ubezpieczonego w dniu **30 kwietnia 2009 roku** Instytut Pamięci Narodowej wystawił informację o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa Nr (...), w której potwierdzono, że ubezpieczony w okresie **15 marca 1983 do 31 lipca 1990 pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa**, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr. 63 poz. 425 ze zm.). W związku z powyższym decyzją z 30.10.2009 r. ponownie ustalono wysokości świadczenia odwołującego od 1.01.2010 r. na podstawie art. 15 b w związku z art. 32 ust.1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przyjmując wskaźnik 0.7 %, w miejsce 2.6 % za każdy rok służby. Ubezpieczony, zatem na podstawie art. 15b w zw. z art. 13a ust. 1 ustawy z 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 145), podlegał już weryfikacji tylko z racji służby - w tym samym co obecnie okresie - w organach bezpieczeństwa, wskutek której, przez wzgląd na zniesienie przywilejów nabytych niegodziwie, obniżono wskaźnik podstawy wymiaru emerytury. Aktualna regulacja prawna dotyczy tej samej kwestii, przy okazji której nie wydobyto nowych, uprzednio nieznanymi, negatywnych działań ubezpieczonego jako funkcjonariusza.

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 art. 15c ust. 1 pkt 1 wyrazy „0,5% podstawy wymiaru” proponujemy zastąpić wyrazami „0% podstawy wymiaru”.

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

Powyższe wg: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ASW-76>

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 restrykcji, 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%.

Sąd Apelacyjny zatem uznał, w zgodzie z wykładnią prokonstytucyjną przepisu prawa stosowanego w indywidualnej sprawie, że Sąd Okręgowy trafnie ocenił, iż przepis art. 15c ust. 1 pkt 1 i ust. 3 i art. 22a ust. 1, 2 i 3 ustawy nie miały zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji ubezpieczonego.

3.

Kolejnym zagadnieniem jest sankcja ustawodawcy przewidziana w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy: Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; analogicznie w art. 22a ust. 3 ustawy. Co do tej kwestii, Sąd Okręgowy trafnie ustalił, że dalsza służba ubezpieczonego, po 31.07.1990 r. była nienaganna. Ubezpieczony nie został objęty weryfikacją w 1990 r. Od 1 sierpnia 1990 został funkcjonariuszem Urzędu Ochrony Państwa (UOP), w którym nienagannie pełnił służbę do 15 marca 1998. Ubezpieczony, zatem indywidualnie, jako funkcjonariusz, miał uzasadnione oczekiwanie, że z racji służby w wolnej Polsce, wypracował sobie należne świadczenie emerytalne. Tymczasem ustawodawca regulacją przewidzianą w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zasadniczo odebrał to uprawnienie i wprowadził swoiste świadczenie ryczałtowe, niezależne o długości służby, 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. Ubezpieczony pracując na rzecz wolnej Polski, niejako konwalidował naganność faktu podjęcia decyzji o służbie w strukturach SB. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie sposób racjonalnie wyjaśnić, dlaczego funkcjonariuszowi odbiera się prawo do wyliczenia świadczenia zgodnie z przepisami prawa za okres służby na rzecz wolnej Polski oraz za okres zatrudnienia cywilnego. Tego rodzaju drastyczna sankcja powinna być odpowiedzią na określone i udowodnione bezprawne zachowania, i nie może wynikać z zasady odpowiedzialności zbiorowej, gdy to wszyscy uczestnicy danej zbiorowości odpowiadają za bezprawne zachowania poszczególnych osób.

Ponadto, w uzasadnieniu projektu ustawy nie przedstawiono argumentów odnoszących się do zasady proporcjonalności. Nie wyjaśniono przesłanek przemawiających za wprowadzeniem do systemu emerytur tak drastycznego rozwiązania, dotychczas nie stosowanego. Ustawodawca w uzasadnieniu projektu jedynie wyjaśnił, że w odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny

wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie przez zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością. W uzasadnieniu projektu czytamy:

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

O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego (jak np. funkcjonariusze Policji czy Państwowej Straży Pożarnej) jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i 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 przywilejów emerytalnych nabytych w okresie służby na rzecz wolnej Polski. Uzasadnienie projektu ustawy wyjaśnia, że tego rodzaju rozwiązanie nie jest restrykcją, ani odpowiedzialnością za czyny karalne, ale jedynie odbiera niesłusznie przyznane przywileje. Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia jednak, dlaczego przywileje nabyte przez funkcjonariusza z racji służby po 31.07.1990 r. są przywilejami niesłusznie nabytymi.

Co więcej, w czasie prac w komisji sejmowej nad projektem ustawy, zwrócono uwagę, że przepisy ustawy oceniają tylko tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację po upadku PRL i zaczęli wiernie służyć wolnej Polsce. Cytując wystąpienie posła Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15):

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

Powyższe wg: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ASW-73>

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. W analizowanej sprawie, ubezpieczonego w istocie dotyka trzecia sankcja, już tylko z powodu służby w strukturach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, w oderwaniu od indywidualnych zachowań funkcjonariusza. Mianowicie, pierwsza ustawa dezubekizacyjna w roku 2009, aktualna ustawa, która zeruje okres służby w latach 1983/1990 i traktuje ten okres jako nieaktywny zawodowo oraz końcowo ograniczenie wysokości świadczenia do wartości ryczałtowej

Z prawidłowych ustaleń sprawy wynika, że ubezpieczony bez zastrzeżeń służył wolnej Polsce i ma prawo do wypracowanej przez siebie emerytury realizowanej z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, a to w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji, jak też ma prawo majątkowe w postaci realizowanej emerytury, które może być ograniczone tylko w zakresie w jakim nie narusza istoty tego prawa, art. 64 ust.1 i 3 Konstytucji. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, przywileje emerytalne funkcjonariuszy nabyte po od sierpnia 1990 r. były należne i legalnie umocowane.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wykładany prokonstytucyjnie nie ma zastosowania do sytuacji faktycznej ubezpieczonego, ponieważ narusza istotę jego osobistego prawa do emerytury, przez pozbawienie możliwości jej realizacji w zakresie wynikającym z przepisów obowiązujących ubezpieczonego i wprowadza w miejsce wypracowanego świadczenia, nowe jakościowo świadczenie ryczałtowe nie stanowiące emerytury i oderwane od przepisów emerytalnych, a nadto świadczenie to przyjmuje formę restrykcji, jest nieproporcjonalne i dyskryminujące, na co wskazał także Sąd Okręgowy.

Na zakończenie należy zaakcentować, że Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 6/09 stwierdził, że służba w organach suwerennej Polski po 1990 r. traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej czy też nie.

W konsekwencji powyższego, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c oddalił apelację organu rentowego.

SSA Jolanta Hawryszko