

Sygn. akt III AUa 471/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 kwietnia 2023 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 6 kwietnia 2023 r. w Szczecinie

sprawy M. Ś.

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

o wysokość emerytury i o wysokość renty inwalidzkiej

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie

z dnia 13 maja 2022 r., sygn. akt VI U 278/21

oddala apelację.

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

III AUa 471/22

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 9 czerwca 2017 r. nr (...), działając na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 roku poz. 708 ze zm.) oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji nr (...) z 21 marca 2017, ponownie ustalił wysokość **emerytury policyjnej** ubezpieczonej M. Ś. od 1 października 2017 na kwotę 1 716, 81 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 5 749,48 zł.

Decyzją z 9 czerwca 2017 nr (...) organa na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz na podstawie ww. informacji nr (...) ponownie ustalił wysokość **policyjnej renty inwalidzkiej** od dnia 1 października 2017 z tytułu zaliczenia do III grupy, stanowiącej 32, 50 % podstawy wymiaru na kwotę 1 891,29 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru świadczenia to 5 819,34 zł.

Ustalona wysokość renty z uwagi na to, że jest wyższa od kwoty 1 510,71 zł, tj. przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy ogłoszonej przez Prezesa ZUS, została ograniczona do przeciętnej.

Ubezpieczona złożyła odwołania od powyższych decyzji, zarzucając: naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 2 Konstytucji, art. 67 ust. 1 w zw. z art. ust. 3 Konstytucji RP, art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; art. 32 ust. 1 w zw. z art. ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności;

a w konsekwencji powyższych naruszeń: 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 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 jej osobistych praw majątkowych i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie na skutek nieproporcjonalnego naruszenia jej prawa do zabezpieczeń społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej.

Ubezpieczona wniosła o zmianę zaskarżonych decyzji przez przyznanie świadczeń w dotychczasowej wysokości.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 13 maja 2022 r. zmienił zaskarżone decyzje organu rentowego w ten sposób, że przyznał ubezpieczonej:

- prawo do ustalenia wysokości emerytury z pominięciem art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin poczynając od 1 października 2017 roku,

• prawo do ustalenia wysokości renty z pominięciem art. 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin poczynając od 1 października 2017 roku.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczona ur. (...), w 1979 roku ukończyła Liceum Ogólnokształcące w P., w tym samym roku uczęszczała do Medycznego Studium Zawodowego Nr (...) w S..

W dniu 20 czerwca 1981 złożyła podanie o przyjęcie do pracy w Milicji Obywatelskiej w S. w charakterze maszynistki biurowej. Z dniem 16 lipca 1981 została przyjęta do służby w Milicji Obywatelskiej i mianowana funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej na stanowisku maszynistki Wydziału (...) Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w S.. Ubezpieczona, pracując w Wydziale (...), zajmowała się segregowaniem wniosków paszportowych, wkładaniem ich w specjalne obwoluty oraz opisywaniem wniosków (dokumentów), nadając im kolejny numer. Ponadto przepisywała dokumenty na maszynie. Wykonywała typowe czynności administracyjne. Nie wykonywała zadań, które miałyby na celu naruszenie praw obywatelskich, wolności. Nie brała udziału w czynnościach operacyjnych przeciwko obywatelom. W związku z faktem, iż brat ubezpieczonej przebywał w B., złożyła wniosek o przeniesienie jej do innego Wydziału (...) w S.. Z dniem 1 maja 1982 została przeniesiona na stanowisko maszynistki do Wydziału (...) KWMO w S.. Wówczas to zajmowała się przepisywaniem odręcznych notatek policjantów, tak aby miały czytelną dla wszystkich formę. Następnie, przez kilka lat pracowała na stanowisku

sekretarki Komendanta Miejskiego, a następnie na stanowisku sekretarki w komisariacie S., który mieścił się przy ul. (...). Po urodzeniu dziecka, na wniosek ubezpieczonej została ona przeniesiona do Komisariatu S.-D. do Wydziału (...).

W lipcu 1990 roku pozytywnie przeszła weryfikację, w wyniku której Komisja Weryfikacyjna uznała, że nadaje się do dalszej służby w Policji. Na około 5 lat przed przejściem na emeryturę ubezpieczona została przeniesiona do Komendy Powiatowej Policji w S., gdzie początkowo pracowała w kadrach, a w ostatnim roku służby przy przestępstwach gospodarczych. Z dniem 10 lutego 2012 roku zakończyła służbę w Policji.

Decyzją z 1 marca 2012 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ustalił prawo do emerytury policyjnej. Decyzją z 11 kwietnia 2012 Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ustalił prawo do policyjnej renty inwalidzkiej.

Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum IPN w S. - na podstawie zapisów znajdujących się w aktach osobowych ubezpieczonej - sporządził 21 marca 2017 informację o przebiegu służby nr (...), w której wskazano, że w okresie **od 16 lipca 1981 do 1 maja 1982 pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa**, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zaskarżonymi decyzjami z 9 czerwca 2017 organ rentowy ponownie ustalił od 1 października 2017 wysokość należnej renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do III grupy inwalidów stanowiącej 32, 50 %, oraz wysokość należnej emerytury stwierdzając, że od 1 października 2017 wysokość tego świadczenia wynosi 1 716 zł 81 gr, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 5 749 zł 48 gr. Do ustalenia wysokości emerytury przyjęto wysługę emerytalną z tytułu: służby w Policji (wcześniej w MO) od 2 maja 1982 do 10 lutego 2012, okresy składkowe przed służbą od 29 lipca 1979 do 18 sierpnia 1979, od 25 lipca 1980 do 14 sierpnia 1980, od 23 czerwca 1981 do 13 lipca 1981. Okres służby od 16 lipca 1981 do 1 maja 1982 uznano za okres określony w art. 13b ww. ustawy, liczony po 0,0%. Emerytura wyniosła 75, 00 % podstawy wymiaru.

Czyniąc ustalenia faktyczne, sąd dopuścił dowód z dokumentów zgromadzonych w aktach organu rentowego, w aktach personalnych pozyskanych z Instytutu Pamięci Narodowej oraz z przesłuchania ubezpieczonej, które uznał za wiarygodne.

Sąd Okręgowy uwzględnił odwołania.

W dniu 1 stycznia 2017 weszła w życie ustawa z 16 grudnia 2016 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 roku 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 roku do dnia 31 lipca 1990 roku ma być uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Służba w wydziale paszportowym została wymieniona w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit e tiret siódmy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ponadto ustawa zmieniająca wprowadziła nowe zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury oraz renty.

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 roku emerytura wynosi:

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

Do emerytur przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio. Emerytury nie podwyższa się jednak zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b (art. 15 c ust. 2).

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

Zgodnie natomiast z art. 22a ust. 1-3 ustawy w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy (ust. 1). W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 roku 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 (ust. 3).

Sąd po zapoznaniu się z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie, uznał, iż organ rentowy niewłaściwie zastosował przepisy art. 15c oraz 22a ustawy zaopatrzeniowej. Zajmując takie stanowisko, Sąd miał na uwadze treść uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020, sygn. akt III UZP 1/20. W powyższej uchwale Sąd Najwyższy wskazał, że nie można wyłącznie z faktu, iż dana osoba przynależała do danej formacji z czasów PRL stwierdzić, że służyła na rzecz totalitarnego państwa. Nie można bowiem generalizować i przyjmować, że każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż kłóci się to z ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec odpowiedzialności zbiorowej. W uchwale zwrócono uwagę, że literalne brzmienie ustawy z 2016 roku nie zakłada żadnego rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub podejmowali działalność przeciwko demokratycznej opozycji oraz tymi, którzy takich działań nie podejmowali lub należeli jedynie do personelu technicznego. Sąd Najwyższy wskazał, że miejsce pracy i czas pełnienia służby nie może być jedynym kryterium pozbawienia (ograniczenia) prawa do zaopatrzenia emerytalnego, zwłaszcza wobec osób, które przeszły proces weryfikacji i kontynuowały zatrudnienie w wolnej Polsce. Pomniejszenie emerytury (czy też renty) może nastąpić, jeśli funkcjonariusz naruszał prawa i wolności innych osób zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę. Odkodowując pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” Sąd Najwyższy wyjaśnił, że nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od 22 lipca 1944 roku do 31 lipca 1990 roku w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 roku oraz by wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. Dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy z 1994 roku, gdyż zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, przybierające postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym.

Sąd Okręgowy zgodził się z powyższą argumentacją. Dodatkowo wyjaśnił, iż sporządzana na wniosek organu rentowego informacja Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji oraz ich rodzin, nie miała charakteru wiążącego dla sądu. Nadto brak jest ograniczeń dowodowych w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych (tak Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z 18 lutego 2016 roku, III AUa 451/15). Powyższe rozważania potwierdza postanowienie Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011, II UZP 10/11, w którym przyjęto, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie

jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez IPN zarówno co do faktów, jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów.

W ocenie Sądu, w zgromadzonym materiale dowodowym brak jest dowodów na to, aby ubezpieczona w okresie od 16 lipca 1981 do 1 maja 1982 pełniąc służbę na stanowisku maszynistki w Wydziale (...) Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej naruszała prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę, którą to działalność w swym literalnym brzmieniu zakłada ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji oraz ich rodzin, w stosunku do każdego pełniącego służbę w jednostkach, formacjach wskazanych w art. 13 b tej ustawy, poprzez uznanie jej za wykonywanie służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd na podstawie zeznań ubezpieczonej, a także w oparciu o dokumentację zawartą w aktach personalnych ustalił, iż nie można uznać, że pełniona przez nią w spornym okresie służba wykazywała się cechami warunkującymi zastosowanie art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do odwołującej. W toku procesu nie ujawniono bowiem okoliczności uzasadniających obniżenie świadczeń przysługujących ubezpieczonej. Pozwany nie przedstawił żadnego dowodu na okoliczność pełnienia przez ubezpieczoną „służby na rzecz totalitarnego państwa”, w szczególności nie wykazał, że indywidualne czyny ubezpieczonej naruszały prawa i wolności człowieka, że ubezpieczona zwalczała opozycję demokratyczną, związki zawodowe, stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe, łamała prawo do wolności własności i bezpieczeństwa obywateli (a tak właśnie definiuje się działalność na rzecz totalitarnego państwa). Z przesłuchania ubezpieczonej wynika, iż w trakcie pełnienia służby nie podejmowała czynności które naruszałyby godność, wolność czy inne prawa człowieka, do jej obowiązków należały sprawy administracyjno-biurowe związane z obsługą składanych wniosków paszportowych. Ubezpieczona zajmowała się wykonywaniem typowych czynności administracyjnych, w szczególności segregowała wnioski paszportowe według kolejności alfabetycznej, oprawiała je w obwoluty, a nadto przepisywała zlecone dokumenty na maszynie. M. Ś. nie podejmowała przy tym decyzji o charakterze merytorycznym. Nie wykonywała także czynności operacyjnych. Praca odwołującej nie była bezpośrednio ukierunkowana na realizowanie typowych dla państwa totalitarnego zadań.

Nie bez znaczenia była też okoliczność, iż w lipcu 1990 roku ubezpieczona pozytywnie przeszła weryfikację, w wyniku której Komisja Weryfikacyjna uznała, że nadaje się do dalszej służby w Policji. Ubezpieczona kontynuowała służbę w Policji do lutego 2012 roku, wykonując co do zasady czynności o charakterze administracyjno-biurowym. Oznacza to w szczególności, iż okres sporny obejmuje mniej niż 1/30 całego okresu służby ubezpieczonej a ubezpieczona wykonywała w nim wyłącznie czynności biurowe związane z segregowaniem wniosków paszportowych czy maszynopisaniem.

Na powyższą okoliczność uwagę zwrócił także Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale: „Potępienie należy się całemu systemowi oraz osobom, które za cenę własnego przywileju, chciały służyć formacji przemocy. Jednakże potępienie to nie może nastąpić en block, zwłaszcza w odniesieniu do osób, które na przykład pełniły wzorowo służbę po 1990 roku”.

Apelację od wyroku złożył organ emerytalny. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

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

- 1) art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c., polegające na bezpodstawnym przeniesieniu ciężaru dowodu na Organ rentowy w zakresie udowodnienia, że Ubezpieczony realizował służbę na rzecz państwa totalitarnego, o którym mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, gdy powyższe wynika z informacji o przebiegu służby przekazanej przez Instytut Pamięci Narodowej,
- 2) art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 252 k.p.c., polegające na zakwestionowaniu przez Sąd I instancji treści informacji IPN, pomimo braku udowodnienia przez Ubezpieczonego okoliczności przeciwnych,
- 3) art. 233 § 1 k.p.c. przez naruszenie swobodnej, bo dowolną ocenę dowodów, pozostającą w sprzeczności ze zgromadzonym materiałem dowodowym, a polegającą na uznaniu, że formacja, w której służył Ubezpieczony nie była

istotna dla funkcjonowania ówczesnego państwa, podczas gdy Odwołujący pełnił służbę w formacji wyszczególnionej przez Ustawodawcę w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;

4) art. 232 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. polegające na uznaniu, że fakt służby ubezpieczonej na rzecz formacji wyszczególnionej w art. 13b ustawy nie stanowi okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy, o czym świadczy brak ustalenia zakresu zadań formacji, w której służył ubezpieczony.

II. naruszenia przepisów prawa materialnego, a to:

1) art. 13b w zw. z art. 15c ust. 1-3 i art. 22a ust. 1 i 3-4 ustawy zaopatrzeniowej przez ich niezastosowanie i uznanie, że sam fakt służby na rzecz formacji wyszczególnionej w tym przepisie nie jest wystarczający dla zastosowania regulacji zmniejszających wysokość świadczenia, a także brak kompletnego zbadania przez Sąd Okręgowy kryterium „służby na rzecz państwa totalitarnego”, co zostało wywołane naruszeniami ww. przepisów postępowania, jak też dokonanie modyfikacji definicji służby na rzecz państwa totalitarnego i utworzeniu przez Sąd I instancji własnej definicji, co stanowi o kreowaniu przez Sąd Ubezpieczeń Społecznych prawa w tym zakresie,

2) art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 grudnia 2018 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Celno-Skarbowej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2018 r. poz. 2373 z późn. zm.) przez niezastosowanie i uznanie, że informacja o przebiegu służby nie jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby,

3) art. 178 ust. 1 Konstytucji RP przez błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej przepisom ustawy zaopatrzeniowej.

Z uwagi na powyższe, apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie odwołań od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA z 9.06.2017 o ponownym ustaleniu wysokości emerytury i ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej policyjnej, w całości.

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 odwołującej 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 16 lipca 1981 do 1 maja 1982, 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 spowodowało znaczącą obniżkę emerytury i 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:

(..) 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..

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.

Należy zatem zauważyć, 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. 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 Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów, służących reżimowi komunistycznemu i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.).

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 wzmoczonej 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 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). 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 (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 (teza 95 uchwały).

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 były klauzulą tajne i ściśle tajne, które nie są znane i udostępniane publicznie, nie zostały ujawnione jako załączniki do ustawy. Zostają natomiast przez IPN ujawniane w trakcie postępowań sądowych, chociaż IPN nie jest stroną procesu i nie ma kompetencji procesowej do zajmowania w sprawie merytorycznego stanowiska. Natomiast organ nie przedstawia interpretacji tych historycznych aktów prawa w nawiązaniu do spełnienia przesłanek ustawowych z art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu

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

Kontynuując kwestię 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. Dla laika, pojęcie zadań wywiadowczych i kontrwywiadowczych jest znane co najwyżej z filmu i powieści.

Należy też zauważyć, że w toku procesu legislacyjnego zastępca prezesa IPN Mateusz Szpytma wyjaśnił, że zadaniem IPN w toku prac nad ustawą było tylko pokazanie struktur, które w danym okresie tworzyły aparat bezpieczeństwa państwa i zbiór tych struktur został przedstawiony, przy czym w trakcie pracy zwracano uwagę aby te struktury doprecyzować. Dyrektor Archiwum IPN Marzena Kruk wyjaśniała:

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

Natomiast zastępca prezesa IPN Mateusz Szpytma wyjaśniał:

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

Dyrektor Archiwum IPN Marzena Kruk wyjaśniła też:

Przygotowany przez historyków Instytutu 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 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.

(...)

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, obarczoną drastyczną sankcją finansową, dotyczącą sfery zabezpieczenia socjalnego codziennego bytu, i jako takie wymaga niewątpliwych dowodów sankcjonowanej działalności zawodowej funkcjonariusza. I nie można przyjmować, że ustawodawca zamieścił w normie prawnej obojętny prawnie zwrot o charakterze aksjologicznym, nie podlegający interpretacji prawnej i nie niosący żadnej istotnej treści o charakterze przesłanki prawnej. Treść przepisu art.13b wprowadza normę prawną, a ta obejmuje określony desygnat pojęciowy. Każda fraza użyta do budowy normy prawnej niesie za sobą określoną treść i jako taka, w całości podlega interpretacji w procesie stosowania prawa. To, że zamiar ustawodawcy nie zawsze jest dostatecznie ujęty w normie prawnej, nie jest żadną nowością. Norma prawna zakodowana w treści przepisu i wprowadzona do porządku prawnego podlega interpretacji w całości, co wyklucza ocenę, że w treści przepisu znajdują się frazy nie podlegające interpretacji, lub prawnie obojętne, 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 określonych 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, lecz bez ich interpretacji, z odwołaniem do konkretnej 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 ubezpieczona zaprzeczyła kwalifikacji dokonanej przez IPN w odniesieniu do charakteru jej służby w spornym okresie. 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 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 ubezpieczonej. Ustalenia te nie zostały zakwestionowane przez organ. Według informacji IPN ubezpieczona pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa niespełna rok w latach 1981/1982. Została przyjęta do służby w Milicji Obywatelskiej i mianowana funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej na stanowisku maszynistki Wydziału (...) Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w S.. Zajmowała się segregowaniem wniosków paszportowych, wkładaniem ich w specjalne obwoluty oraz opisywaniem wniosków (dokumentów), nadając im kolejny numer. Ponadto przepisywała dokumenty na maszynie. Wykonywała typowe czynności administracyjne.

Nadto, Sąd Apelacyjny uzupełniająco stwierdził, w oparciu o archiwalny dokument złożony do akt przez IPN: Zakres Pracy Wydziału (...) KWMO w S. i Referatów Terenowych, że zadaniem maszynistek było przepisywanie dokumentów różnych, w tym operacyjnych, przepisywanie bieżącej korespondencji, wypisywanie dokumentów itp. Przy czym, z akt służbowych ubezpieczonej wynika, że pracowała w Wydziale III A, a takiego wydziału nie ma w strukturach wymienionych ww. dokumencie Zakres Pracy Wydziału (...) KWMO w S. i Referatów Terenowych.

Wymaga w szczególności podkreślenia, że okres objęty restrykcją ustawową wynikał z Informacji IPN z 3.04.2017 r. o przebiegu służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu, i obejmował służbę ubezpieczonej od 16 lipca 1981 do 1 maja 1982. Organ rentowy, obniżając świadczenia nie wskazał, wg której pozycji wykazu 13b kwalifikowano służbę ubezpieczonej. Nie wynikało to także z pisma IPN złożonego do akt niniejszej sprawy. IPN wskazał tylko na art. 13b jako podstawę kwalifikacji służby totalitarnej. Należy podkreślić, że w toku postępowania ani ubezpieczona, ani organ rentowy, ani też sąd nie miały możliwości zweryfikowania prawidłowości zastosowania wobec ubezpieczonej art. 13b, bo przepis nie został precyzyjnie przywołany, zaś art. 13b jako taki, wymienia kilkadziesiąt instytucji i formacji. W tym miejscu należy przypomnieć, że w myśl art. 13b:

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

(..)

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

(..)

b)wypełniające zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze:

(..)

- wydziały paszportów, od dnia 15 lipca 1964 r., *tiret ósme*

(..)

Prima facie wskazana przez IPN kwalifikacja jest problematyczna, a wręcz pozaprawna, ponieważ, po pierwsze, w ogóle nie wskazano podstawy prawnej przez wymienienie konkretnego przepisu z art. 13b; po drugie, nie ma żadnego dowodu na to, że ubezpieczona wypełniała zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze w rozumieniu art. 13b ust. 1 pkt 5 litery b. Należy zauważyć, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie precyzuje, czym są struktury wypełniające zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, ani też czym są odpowiedniki terenowych służb i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wypełniających zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, jak też jaka jest ich struktura. Ustawa nie precyzuje też, czy wszystkie stanowiska wskazanej struktury zajmowali funkcjonariusze SB, czy też w tej strukturze były stanowiska merytorycznie obojętne (to, w nawiązaniu do ww. wyjaśnienia IPN, że twarde wydziały SB, przestępczej działalności, zostały ukryte w strukturach organów porządkowych, tzn. w ramach Milicji Obywatelskiej). Nie sposób zatem ustalić, czy ubezpieczona w ogóle mieściła się w wykazie objętym art. 13b ust. 1 ustawy. A nadto, wskazana przez Sąd drugiej instancji pozycja wykazu zupełnie nie przystaje do dokumentu historycznego złożonego przez IPN: Zakres Pracy Wydziału (...) KWMO w S. i Referatów Terenowych, pomijają już okoliczność, że dokument ten nie stanowi źródła prawa. Ubezpieczona pełniła służbę w wydziale paszportów jako maszynistka i intuicyjnie można powiedzieć, że nie wypełniała zadań wywiadowczych i kontrwywiadowczych. Jednak to ustawa powinna stworzyć narzędzia prawne, by rozstrzygnąć tę wątpliwość. Brak jednak przesłanek ustawowych, by ustalić co jest odpowiednikiem terenowym służb i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wypełniających zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze w wydziałach paszportów, od dnia 15 lipca 1964 r. i czy te tzw. struktury terenowe obejmują wszystkie wydziały paszportów, skoro ustawa posługuje warunkowym zawężeniem sprowadzającym się do pełnienia zadań wywiadowczych i kontrwywiadowczych.

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

W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie było zatem podstaw ustawowych, by okres wynikający z informacji IPN, potraktować jako służbę ubezpieczonej na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym, nie było podstaw faktycznych do zastosowania art. 15c i art. 22a ustawy i ponownego ustalenia świadczeń przez obniżenie wysokości policyjnej renty inwalidzkiej do kwoty 0 zł oraz emerytury z kwoty 4 865,66 zł brutto (wg decyzji waloryzacyjnej z 27.02.2017 r.) do kwoty 2 069,02 zł brutto i podjęcie wypłaty emerytury jako świadczenia korzystniejszego w kwocie. Ubezpieczonej 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, którzy 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 udowodnić swoją niewinność, bo on ma wykazać przesłanki zwalniające organ rentowy z zastosowania mechanizmu korygującego. Oznacza to końcowo, że system emerytalny, ukształtowany jako czytelny, przewidywalny zbiór praw i obowiązków, zostaje uszczuplony, stając się instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez Państwo w takim ujęciu, że sama służba, czyli przynależność do służby, może być uznana za samodzielne i wyłączone kryterium różnicujące wysokość emerytalnych uprawnień. Z drugiej strony, z cytowanych przez SN szeregu opracowań wynika, że nie wszyscy pozostający w służbie funkcjonariusze zwalczali opozycję polityczną i Kościół katolicki, 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 Jarosław Zieliński uzasadnił następująco:

Biorąc pod uwagę dyskusję, która do tychczas się odbyła, wróciliśmy do bardzo prostego

rozstrzygnięcia i zasady, że za czas służby w organach bezpieczeństwa nic się nie należy ani 0,7, ani 2,6, ani 0,5, po prostu nie należy się nic. Należy się zero. W związku z tym w art. 15c ust. 1 pkt 1 wyrazy „0,5% podstawy wymiaru” proponujemy zastąpić wyrazami „0% podstawy wymiaru”.

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

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

Końcowo, ustawodawca wprowadził art. 15c dot. ustalanie prawa do emerytury policyjnej.

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

W okolicznościach sprawy powyższe miało istotne znaczenie, z uwagi na konstytucyjną zasadę proporcjonalności wprowadzonego rozwiązania prawnego, jako że organ wykazał ubezpieczonej wysługę z tytułu służby w Policji w wymiarze 29 lat i i ponad 9 miesięcy, zaś okres niespełna roku został wyzerowany, tak jakby ubezpieczona pozostawała nieaktywna zawodowo.

W nawiązaniu do celu ustawy, należy też podkreślić, że okoliczności przedmiotowej sprawy wskazują, że ubezpieczona nie korzystała z rażącego przywileju z racji służby na rzecz totalitarnego państwa. Służba na rzecz tzw. totalitarnego państwa to niespełna rok. Natomiast na rzecz wolnej Polski służba trwała prawie 20 lat kalendarzowych. Ubezpieczona realizując wysokie świadczenia emerytalne, korzystała zatem z przywileju z racji służby na rzecz wolnej Polski. W stanie faktycznym dotyczącym ubezpieczonej, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i osobistym prawem majątkowym do przyznanego zabezpieczenia społecznego było wprowadzenie regulacji ustawowej, na mocy której ubezpieczoną pozbawia się prawa do renty i emerytury, ustalonych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

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.

Ostatnim zagadnieniem jest sankcja ustawodawcy przewidziana w art. 15c ust. 3 i art. 22a 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.

Ubezpieczona po zmianach ustrojowych, w lipcu 1990 roku pozytywnie przeszła weryfikację przed Komisją Weryfikacyjną. Dalszą służbę pełniła w Policji. Na około 5 lat przed przejściem na emeryturę ubezpieczona została przeniesiona do Komendy Powiatowej Policji w S., gdzie początkowo pracowała w kadrach, a w ostatnim roku służby przy przestępstwach gospodarczych. Z dniem 10 lutego 2012 roku zakończyła służbę w Policji i przeszła na emeryturę. A zatem, okres sporny służby na rzecz totalitarnego państwa obejmuje mniej niż 1/30 całego okresu służby ubezpieczonej, a przy tym ubezpieczona wykonywała w tym okresie czynności administracyjno-biurowe. Ubezpieczona więc indywidualnie, jako funkcjonariusz, miała uzasadnione oczekiwanie, że z racji służby w wolnej Polsce, wypracowała sobie należne świadczenie emerytalne i rentowe. Tymczasem ustawodawca, regulacją przewidzianą w art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zasadniczo odebrał to uprawnienie i wprowadził swoiste świadczenie ryczałtowe, niezależne o długości służby i charakteru tej służby.

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

Ponadto, w uzasadnieniu projektu ustawy nie przedstawiono argumentów odnoszących się do zasady proporcjonalności rozwiązania prawnego z art. 15 ust.3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. 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.

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 ((...)):

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 kułak ze swoich byłych kolegów, którzy pozostali w służbie niepodległej Polski.

Powyższe wg: (...)

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

Z prawidłowych ustaleń sprawy wynika, że ubezpieczona bez zastrzeżeń służyła wolnej Polsce i ma prawo do wypracowanych przez siebie świadczeń, realizowanych 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, z akt analizowanej sprawy wynika, że przywileje emerytalne ubezpieczonej jako funkcjonariusza zostały odebrane dwukrotnie, raz przez wyzerowania wskaźnika podstawy wymiaru za okres przebytej służby w latach 1981/1982 i końcowo przez przyznanie świadczenia ryczałtowego, co w sumie stanowiło niczym nieuzasadnioną represją.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wykładany prokonstytucyjnie nie ma zastosowania do sytuacji faktycznej ubezpieczonej, ponieważ narusza istotę osobistego prawa do emerytury i renty, przez pozbawienie możliwości jej realizacji w zakresie wynikającym z przepisów obowiązujących ubezpieczoną i wprowadza w miejsce wypracowanego świadczenia, nowe jakościowo

świadczenie ryczałtowe nie stanowiące emerytury i oderwane od przepisów emerytalnych, a nadto świadczenie to przyjmuje formę restrykcji, jest nieproporcjonalne i dyskryminujące, na co wskazał także Sąd Okręgowy.

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

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

SSA Jolanta Hawryszko