

Sygn. akt III AUa 518/22

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 sierpnia 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 28 sierpnia 2023 r. w Szczecinie

sprawy B. F.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. akt VI U 279/21

1. oddala apelację,

2. zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz ubezpieczonej B. F. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za drugą instancję wraz z ustawowymi odsetkami należnymi po upływie tygodnia od dnia doręczenia zobowiązanemu niniejszego orzeczenia do dnia zapłaty.

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

Sygn. akt III AUa 518/22

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 10 sierpnia 2017 r. nr (...) 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 Instytutu Pamięci Narodowej informacji nr 381877/2017 z 11 kwietnia 2017, ponownie ustalił wysokość emerytury należnej ubezpieczonej B. F., stwierdzając, że od 1 października 2017 wynosi 1 553,70 zł, przy przyjęciu podstawy wymiaru 2 927,09 zł.

Odwołanie od decyzji wywiodła ubezpieczona, wnosząc o jej uchylenie w całości i umorzenie postępowania, ewentualnie o zmianę przez stwierdzenie, że ma prawo do emerytury na zasadach i w wysokości ustalonej jak przed 1 października 2017. Zaskarżonej decyzji zarzuciła: - naruszenie art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez błędną wykładnię i uznanie, że pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego; - naruszenie art. 61 §4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.) w zw. z art. 11 ww. ustawy przez wydanie decyzji w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury, mimo niezawiadomienia ubezpieczonego o wszczęciu postępowania; - naruszenie art. 32 ust. 2 ww. ustawy w zw. z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustaw 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 ze zm.), w zw. z art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, a także zasady budowania zaufania do organów państwa i zasady demokratycznego państwa prawnego, wywodzonych z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez brak jakiegokolwiek uzasadnienia po decyzji, a w szczególności odnoszącego się do zakwalifikowania pełnionej przez skarżącego służby do służby na rzecz totalitarnego państwa, prowadzące w zasadzie do wymknięcia się zaskarżonej decyzji spod kontroli, jak również pozbawienia skarżącego możliwości wnikliwego zapoznania się z tokiem prowadzonego przez organ emerytalny postępowania i poczynionymi w ramach ustaleniami, pozbawiając skarżącego de facto możliwości skutecznej obrony swoich praw; - oparcie rozstrzygnięcia na podstawie prawnej oczywiście niezgodnej z art. 10; art. 45 ust. 1 w zw. z art. 42; art. 30; art. 32 ust. 1 i ust. 2 w zw. z a i ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również z art. 1 Protokołu nr (...) do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 20 marca 1955 r. (Dz. U. z 1995 r. nr 36, poz. 175/1), prowadzące z kolei do konieczności odmowy zastosowania przepisów prawnych, w oparciu o które organ emerytalny wydał zaskarżoną decyzję. Ubezpieczona wniosła o ustalenie emerytury od 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15 c ust 1, 2, 3 ustawy z 19 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W odpowiedzi na odwołania organ rentowy wniósł o ich oddalenie.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 1 czerwca 2022 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznał ubezpieczonej B. F. prawo do ustalenia wysokości emerytury z pominięciem art. 15 c ust. 1, 2, 3 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, straży marszałkowskiej, służby ochrony państwa, państwowej straży pożarnej, służby celno-skarbowej i służby więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. 2016 poz. 708 ze zm.) - poczynając od 1 października 2017 roku; zasądził od organu na rzecz ubezpieczonej 180 zł tytułem kosztów procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczona, ur. (...), absolwentka Technikum (...) w P., z dniem 1 stycznia 1974 została przyjęta do służby w Milicji Obywatelskiej i mianowana funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej na stanowisku telegrafistki Sekcji I Wydziału (...) KWMO w P.. Z dniem 6 grudnia 1976, w związku z upływem okresu służby przygotowawczej, została mianowana funkcjonariuszem stałym. Ubezpieczona, pełniąc służbę w Wydziale (...), pracowała w centrali telefonicznej, gdzie zajmowała się obsługą połączeń pomiędzy abonentami wewnętrznymi oraz zewnętrznymi. Dodatkowo, w trakcie nocnych dyżurów obsługiwała telegraf.

Od 1 września 1977, na własną prośbę, została przeniesiona na stanowisko maszynistki Wydziału (...) SB Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w G.. Do obowiązków ubezpieczonej na stanowisku maszynistki należało

przepisywanie pism, podań, protokołów z przesłuchań, narad służbowych itp. W razie potrzeby, ubezpieczona wykonywała obowiązki sekretarki. W związku z prośbą o przeniesienie.

Od 1 grudnia 1981 roku ubezpieczona rozpoczęła służbę na stanowisku maszynistki Wydziału (...) Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w S..

Z dniem 1 maja 1982 została przeniesiona na stanowisko maszynistki Wydziału (...) SB Komendy Wojewódzkiej MO w S.. Z dniem 1 kwietnia 1983 została przeniesiona na stanowisko sekretarza - maszynistki Sekretariatu SB KMMO w S..

Z dniem 16 września 1985 ubezpieczonej powierzono stanowisko sekretarza -maszynistki WUSW S.. W ramach powierzonych obowiązków ubezpieczona nadal zajmowała się przyjmowaniem i rejestrowaniem wszelkiej dokumentacji wpływającej do Wydziału, a także prowadzeniem dzienników korespondencyjnych. Do obowiązków ubezpieczonej na stanowisku maszynistki – sekretarza należało wykonywanie pracy kancelaryjnej: przyjmowała pocztę, przepisywała dokumenty w tym protokoły z narad naczelników, sprawozdania z pracy wydziału. Ubezpieczona prowadziła także dzienniki korespondencyjne, podawcze, sporządzała plany urlopowe dotyczące funkcjonariuszy Wydziału, sporządzała zapotrzebowania na materiały biurowe wydziału. Ubezpieczona w trakcie pełnienia służby uzyskała następujące stopnie: kaprała (5.10.1976), starszego kaprała (24.09.1977) plutonowego (20.09.1978), sierżanta (23.09.1980), starszego sierżanta (26.09.1983).

Bezpośrednio po transformacji ustrojowej, od 1 sierpnia 1990 ubezpieczona pełniła służbę jako policjantka w Komisariacie Policji S.-N.. Zakres jej obowiązków nie uległ żadnej zmianie, ubezpieczona nadal wykonywała czynności związane z pracą kancelaryjną. Z dniem 28 lutego 1991 ubezpieczona została zwolniona za służby w związku z nabyciem praw emerytalnych. Decyzją z dnia 13 marca 1991 Komendant Wojewódzki Policji w S. przyznał prawo do emerytury policyjnej.

W całym okresie służby ubezpieczona nie brała udziału w zwalczaniu opozycji, związków zawodowych, kościołów, związków wyznaniowych ani nie naruszała praw i wolności obywatelskich.

W maju 1997 rozpoczęła pracę w Komendzie Wojewódzkiej Policji na stanowisku pracownika cywilnego. Początkowo ubezpieczona pracowała na stanowisku kierowcy wydziału transportowego, następnie przeszła na etat sekretarki wydziału prezydzialnego. Po rozwiązaniu wydziału prezydzialnego, ubezpieczona została przeniesiona do Wydziału ds. (...) do sekcji archiwalnej. W wydziale tym ubezpieczona pracowała do 29 października 2021 roku posiadając dostęp do informacji niejawnych.

W dniu 29 września 2009 r. Instytut Pamięci Narodowej wystawił informację o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa, w której potwierdzono, że odwołująca okresie od 1 września 1977 do 30 listopada 1981 oraz od 30 kwietnia 1982 do 16 września 1985 pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr. 63 poz. 425 ze zm.). Decyzją z 5 grudnia 2009 Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie otrzymanej z IPN informacji ponownie ustalił wysokość emerytury ubezpieczonej od 1 stycznia 2010, uwzględniając okres służby od 1 września 1977 do 30 listopada 1981 oraz od 30 kwietnia 1982 do 16 września 1985 w wymiarze 7 lat, 7 miesięcy i 17 dni według wskaźnika 0,7 % za każdy rok służby.

Instytut Pamięci Narodowej - na podstawie zapisów znajdujących się w aktach osobowych ubezpieczonej dokumentów - sporządził 11 kwietnia 2017 informację o przebiegu służby nr (...), w której wskazano, że ubezpieczona w okresie od 1 września 1977 do 30 listopada 1981 oraz od 30 kwietnia 1982 do 16 września 1985 pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zaskarżoną decyzją organ ponownie ustalił od 1 października 2017 wysokość emerytury stwierdzając, że od 1 października 2017 miesięczna wysokość tego świadczenia wynosi 1553,70 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 2 927,09

zł. Okres służby od 1 września 1977 do 30 listopada 1981 oraz od 30 kwietnia 1982r do 16 września 1985 uznano za okres określony w art. 13b ww. ustawy, liczony po 0,0%. Emerytura wyniosła 53,08 % podstawy wymiaru.

Sąd Okręgowy wskazał, że strony różniły się w zakresie kwalifikacji spornego okresu służby i wykładni przepisów, na podstawie których zaskarżonymi w sprawie decyzjami dokonano ponownego ustalenia wysokości świadczeń. Sąd nie znalazł podstaw, by zakwestionować wiarygodność zeznań skarżącej, co do charakteru czynności wykonywanych przez nią w spornym okresie, co znalazło potwierdzenie w dokumentach osobowych ubezpieczonej.

Sąd Okręgowy uwzględnił odwołanie i wskazał, że 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 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 do dnia 31 lipca 1990 jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Bezspornie sporny okres służby został wymieniony w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zgodnie z 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.

Do emerytury 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).

W ocenie Sądu Okręgowego organ rentowy niewłaściwie zastosował art. 15c oraz 22a ustawy zaopatrzeniowej i w konsekwencji nieprawidłowo obliczył wysokość świadczeń. Zajmując takie stanowisko Sąd Okręgowy miał na uwadze treść uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20. Sąd Najwyższy wskazał, iż kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13 b ust. 1 ustawy 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. 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 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 r. 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 r., gdyż zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, przybierające postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym.

Sąd Okręgowy dodatkowo wyjaśnił, że sporządzana przez Instytut Pamięci Narodowej informacja, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji oraz ich rodzin, nie miał charakteru wiążącego dla Sądu. Nadto brak jest ograniczeń dowodowych w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu pracy i ubezpieczeń

społecznych. W ocenie Sądu w zgromadzonym materiale dowodowym brak jest dowodów na to, aby ubezpieczona w okresie od 1 września 1977 do 30 listopada 1981 oraz od 30 kwietnia 1982 do 16 września 1985, pełniąc służbę w Wydziale (...) Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w G., Wydziale (...) Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w S. oraz Komendy Miejskiej Milicji Obywatelskiej w S. 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 służb mundurowych, 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 sprawy oraz personalnych ustalił, iż nie można było uznać, że pełniona przez nią w spornym okresie służba wykazywała się cechami warunkującymi zastosowanie art. 15 c ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do odwołującej. Pozwany nie przedstawił żadnego dowodu na okoliczność pełnienia przez ubezpieczoną „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Mimo zobowiązania nie wykazano, 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 słowa i zgromadzeń, gwałciła prawo do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli (a tak właśnie definiuje się działalność na rzecz totalitarnego państwa). Ubezpieczona wykonywała pracę kancelaryjną, prowadziła dzienniki korespondencyjne, podawcze, sporządzała plany urlopowe i zapotrzebowania na materiały biurowe. Praca odwołującej nie była bezpośrednio ukierunkowana na realizowanie typowych dla państwa totalitarnego zadań. Ubezpieczona nie wykonywała obowiązków, które miałyby na celu naruszanie praw i wolności obywatelskich, nie brała udziału w działaniach wymierzonych przeciwko opozycji, związkom zawodowym, związkom wyznaniowym. Tym samym, organ bezpodstawnie uznał sporny okres służby ubezpieczonej za okres służby na rzecz totalitarnego państwa.

W przywołanej wyżej uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. wskazano na istnienie pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” sensu stricto i sensu largo. Jak przyjął Sąd Najwyższy pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” sensu stricto winno objąć lata 1944-1956 i wiązać się z miejscem pełnienia służby, o ile oczywiście nie zostaną wykazane przesłanki z art. 15c ust. 5 ustawy z 1994 r. lub w informacji o przebiegu służby, wymienione zostaną okoliczności z art. 13 a ust. 4 pkt 3 ustawy z 1994 r. Z kolei pojęcie sensu largo obejmuje okres wskazany w art. 13b, czyli łączy w sobie cechy okresu totalitarnego i posttotalitarnego oraz pierwszego okresu po transformacji (tj. od utworzenia rządu T. M.). Dalej Sąd Najwyższy podkreślił, że skoro punktem krytycznym jest 31 lipca 1990, czyli rozwiązanie SB i utworzenie UOP, to im bliżej tej daty tym mniej było w państwie elementów totalitarnych. Dekompozycja reżimu komunistycznego w Polsce miała bowiem charakter postępujący, a w latach 80 w ustroju i w prawie zaczęły pojawiać się elementy i instytucje świadczące o jego stopniowej dekomunizacji. Biorąc pod uwagę powyższe wskazówki Sądu Najwyższego, dotyczące sposobu rozumienia określenia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, Sąd zauważył, iż zakwestionowany przez organ rentowy okres służby ubezpieczonej, tj. od 1 września 1977 do 30 listopada 1981 oraz od 30 kwietnia 1982 do 16 września 1985 przypadał na „służbę na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu sensu largo. W konsekwencji służbę tę choćby z tej przyczyny należałoby już wyjściowo traktować „łagodniej”, aniżeli służbę pełnioną przez inne osoby wiele lat wcześniej (w tym w szczególności w latach 1944-1956), z uwagi na mniejszą radykalność systemu totalitarnego w ostatnich latach jego trwania. Im bliżej bowiem lat 90-tych tym więcej w kraju pojawiało się elementów typowych dla demokracji.

Poza tym, w ocenie Sądu pierwszej instancji, brak uzasadnienia dla automatycznego zrównywania statusu osób, które stały na czele kierownictwa organów państwa totalitarnego, szykanujących, nękających obywateli ze statusem osób, których obowiązki sprowadzały się do czynności technicznych, wykonywanych w każdym państwie. Nie bez znaczenia pozostaje przy tym, iż ustanawiając w 1990 r. nowe służby tj. Urząd Ochrony Państwa i Policję wprowadzono zasadę kontynuacji służby dla funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, którzy przeszli do Policji oraz konieczności poddania się postępowaniu weryfikacyjnemu przez wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, którzy zostali ponownie w nich zatrudnieni po 1990 r. Jak wynikało z art. 25 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, służbę w Policji mógł pełnić obywatel polski, „który wykazuje nieskazitelną postawę moralną i patriotyczną”. Z dniem 1 sierpnia 1990 r. ubezpieczona po pozytywnej weryfikacji przez Wojewódzką Komisję Kwalifikacyjną w S. podjęła służbę w Policji, wykonując takie same zadania, jakie należały do niej w spornym okresie. Z zebranego w sprawie

materiału dowodowego wynika nadto, że ubezpieczona była wielokrotnie wyróżniana i nagradzana. O wysokiej jakości świadczonej przez nią pracy świadczy także fakt jej zatrudnienia w latach 1997-2021 w Komendzie Wojewódzkiej Policji na stanowisku sekretarki wydziału prezydialnego oraz w Wydziale ds. (...), gdzie otrzymała poświadczenie dostępu do informacji niejawnych.

Powyższe okoliczności mają istotne znaczenie, gdyż jak wskazał 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 bloc, zwłaszcza w odniesieniu do osób, które na przykład pełniły wzorowo służbę po 1990 r.”.

Istotnym również pozostawał fakt, iż odwołująca miała już raz obniżone świadczenie emerytalne. Instytut Pamięci Narodowej wystawił informację o przebiegu służby ubezpieczonej w organach bezpieczeństwa państwa, w związku z powyższym decyzją z 5 grudnia 2009 r. na podstawie otrzymanej z IPN informacji, ponownie ustalono wysokość emerytury skarżącej od 1 stycznia 2010 r., uwzględniając sporny okres przy użyciu wskaźnika 0,7 % za każdy rok służby. W świetle powyższego nie budziło wątpliwości, iż ubezpieczona przeszła już procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego, z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa, a obecnie mimo braku jakichkolwiek nowych argumentów ten sam okres służby tyle, że zakwalifikowany jako służba na rzecz państwa totalitarnego, stał się ponownie podstawą do obniżenia już raz obniżonego świadczenia emerytalnego. Zatem zasadne było stwierdzenie, że wnioskodawczyni poniosła już raz konsekwencje służby w organach bezpieczeństwa państwa/ państwa totalitarnego i okoliczność ta, nie mogła być pomijana przy ocenie jego sprawy. Nastąpiło to w 19 lat po zniesieniu ustroju komunistycznego, a obecna korekta dokonywana jest po upływie kolejnych 8 lat od poprzedniego obniżenia świadczeń.

W ocenie Sądu Okręgowego, wydanie decyzji obniżającej wnioskodawczyni przyznane zgodnie z obowiązującym prawem świadczenia, po raz kolejny nie stanowiło realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale było w istocie sankcją, o czym świadczy zastosowanie przelicznika w wysokości 0,0 %. Przedmiotowe obniżenie wysokości świadczenia przybiera charakter represyjny, skoro nie ujawniono żadnych okoliczności ani działań funkcjonariusza, które uzasadniałyby negatywną ocenę pełnionej przez niego służby, czy też ustalenie, że realizował zadania państwa totalitarnego. W całym okresie służby ubezpieczona nie była karana dyscyplinarnie, cieszyła się bardzo dobrą opinią przełożonych, którzy doceniali jej rzetelność, znajomość przepisów i procedur. Była nagradzana premiami i nagrodami. Ubezpieczona nie zwalczała opozycji, związków zawodowych, kościołów, związków wyznaniowych, nie naruszała praw i wolności człowieka, a wykonywała jedynie czynności administracyjno-techniczne, polegające na obsłudze kancelaryjnej sekretariatu. Na powyższe zwrócił również uwagę Sąd Najwyższy we wspomnianej już uchwale III UZP 1/20, który wyjaśnił tego rodzaju wtórna ingerencja nie niesie ze sobą żadnych nowych argumentów, bo za taki nie można uznać faktu, że poprzednia regulacja nie była pełna (uzasadnienie projektu do ustawy nowelizującej). Nie odkryto nowych aspektów działań funkcjonariusza, czy też wręcz nie zastosowano metody indywidualnej oceny służby.

Uwzględniając wszystko powyższe, Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że służba ubezpieczonej w spornym okresie nie spełnia warunków uznania jej za służbę na rzecz państwa totalitarnego. Zastosowanie w przypadku ubezpieczonej art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie znalazło uzasadnienia.

Apelację od wyroku złożył organ rentowy, zarzucając rozstrzygnięciu :

- naruszenie przepisów prawa materialnego

art. 15c w zw. z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez niezastosowanie, w sytuacji gdy ubezpieczona bezspornie pełniła formalnie służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b;

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

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

art. 2 ust. 1 i ust. 4 ustawy zmieniającej przez niezastosowanie, w sytuacji gdy z informacji o przebiegu służby jednoznacznie wynikało, że ubezpieczona w spornych okresach pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa,

art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i art. 2 ust. 1, 4 ustawy zmieniającej przez niezastosowanie i wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązującego prawa;

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

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

Apelujący wniósł o zmianę wyroku i oddalenie odwołania od zaskarżonej decyzji.

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 przysługującą odwołującej emeryturę, na skutek zredukowania podstawy wymiaru świadczenia przez przyjęcie wskaźnika o wartości 0% za okres od **1 września 1977 do 30 listopada 1981 oraz od 30 kwietnia 1982 do 16 września 1985**, które to okresy zostały potraktowane jako pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, w myśl art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Nie budzi też wątpliwości, że rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia wymagało w pierwszej kolejności wykładni prawa materialnego, art. 13b ust. 1 ww. ustawy, bowiem spełnienie przesłanek tego przepisu warunkowało wdrożenie nowego mechanizmu ustalania wysokości emerytury funkcjonariusza, co de facto w sprawie sprowadziło się do znaczącej obniżki emerytury. Powyższe oznacza, 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, w nawiązaniu do zarzutu apelacji, że Sąd pierwszej instancji generalnie, dokonując interpretacji przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, bazował na przepisach ustawy - art. 13c, art. 15c 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.

Następna kwestia, to moc wiążąca informacji o przebiegu służby sporządzonej przez IPN. Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, zaaprobowanej przez Sąd Apelacyjny, 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 podstawie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym wypadku, a przedstawione przez ubezpieczonego kontrfakty będą podlegać swobodnej ocenie (art. 233 § 1 k.p.c.). Sąd Apelacyjny zgadza się z organem, że zaskarżona decyzja Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego - o ponownym ustaleniu wysokości emerytury, wydana na podstawie art. 15c 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 faktach ustalonych w informacji IPN o przebiegu służby ubezpieczonej, 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.

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, w ramach przesłanek zdefiniowanych ustawowo. Ustawodawca, owszem wskazał konkretnie kilkadziesiąt formacji, w których służba podlegała restrykcji ustawowej, ale jednocześnie i równolegle posłużył się ogólnikowymi zwrotami, które nie definiują innych, pozostałych struktur, lecz tworzą otwarty i niedookreślony katalog, w dużym zakresie, w sposób legalny niemożliwy do zweryfikowania; a przy tym służba w tych niedookreślonych strukturach również objęta została restrykcją ustawową. Co więcej, ustawodawca, nawet wprost definiując struktury, sformułował warunki ustawowe, oparte na ogólnych i niezdefiniowanych pojęciach, niemożliwych do określenia w drodze wykładni prawa, ponieważ pojęcia te odniósł do treści merytorycznych, które nie zostały wyjaśnione w definicjach ustawowych.

W szczególności, tytułem przykładu: ustawodawca w treści art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - na gruncie którego to przepisu toczy się aktualny spór - wskazał na: poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW, przy czym te tzw. poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW nie zostały wyspecyfikowane w ustawie i znane są tylko wąskiemu gronu specjalistów IPN. Natomiast adresat przepisu prawa musi sam prowadzić kwerendę, po to by ustalić, czy akurat jego służba kwalifikowała się jako służba w tego rodzaju instytucji/formacji, a nawet wtedy, do końca nie ma pewności, czy dokonał prawidłowej kwalifikacji, ponieważ ustawa nie ustanawia kryteriów pozwalających na tego rodzaju weryfikację. Co więcej, historyczne akty prawa wewnętrznego, dotyczące struktur i formacji służby ochrony państwa, w większości z były klauzulą tajne i ściśle tajne, które nie są znane i udostępniane publicznie, nie zostały ujawnione jako załączniki do ustawy. Zostają natomiast przez IPN ujawniane w trakcie postępowań sądowych, lecz organ nie przedstawia ich interpretacji 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 ustawa nie wprowadza przesłanek prawnych, pozwalających na weryfikację konkretnej służby.

W ocenie Sądu drugiej instancji, na gruncie wykładanej 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 konkretnego funkcjonariusza.

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 służby na rzecz totalitarnego państwa stanowi formę kwalifikowaną zwykłej służby państwowej, obarczoną drastyczną sankcją finansową, dotyczącą sfery zabezpieczenia socjalnego codziennego bytu, i jako takie wymaga niewątpliwych dowodów sankcjonowanej działalności zawodowej funkcjonariusza. 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 niepodlegające interpretacji, lub prawnie obojętne, bo noszą walor wartościujący i akcentujący wymowę normy. Należy podkreślić, że zgodnie z §11 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z 20 czerwca 2002 r; t.j. z 29 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) W ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Omawiana ustawa w art. 13b nie realizuje zatem wskazanego wymogu prawotwórczego; nota bene tak samo jak i innych wymogów zakreślonych w rozporządzeniu, np. z §5 Przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą; z §6 Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Taka subsumpcja nie mogła być w sprawie zastosowana, ponieważ po pierwsze, w okolicznościach analizowanej sprawy nie został przywołany konkretny przepis z art. 13b. Ani organ, ani IPN nie wskazali na jakiej podstawie prawnej zakwalifikowali służbę ubezpieczonej w Wydziale (...) SB Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej jako służbę na rzecz totalitarnego państwa. W art. 13b ustawy wymieniono kilkadziesiąt instytucji, ale nie wymieniono Wydziału (...) SB Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w S. i w G. Nie ma więc żadnych podstaw prawnych do zakwalifikowania służby ubezpieczonej na podstawie art. 13b ustawy, co wyklucza zasadność dalszych czynności organu w związku z zastosowaniem w sprawie ubezpieczonej art. 13b.

Po drugie, ustawa nie zdefiniowała szeregu konkretnych formacji, w tym tej, w której służyła ubezpieczona, a jedynie posłużyła się określeniem poprzedniczki i odpowiedniki terenowe. To gdzie szukać tych konkretnych poprzedników i odpowiedników terenowych, nie wiadomo, ponieważ ani organ, ani IPN jako służba wyspecjalizowana, w tym zakresie w ogóle nie przeprowadził wywodu prawnego. Wskazano jedynie, że ubezpieczona pełniła służbę wymienioną w wymienioną w art. 13b. Jednak nie wiadomo, jaka to była jednostka, w sensie regulacji prawnej i jakie zadania SB wypełniała, i czy w ogóle były to zadania SB w rozumieniu prawa, równie dobrze mogła to być działalność wywiadowcza i kontrwywiadowcza, albo operacyjno-techniczna, czy też inna wymieniona w art. 13b. Co więcej, nie sposób tych przesłanek ustalić, ponieważ ustawa nie definiuje tych pojęć.

Sąd Apelacyjny podkreśla, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie precyzuje, czym jest struktura/formacja/instytucja pod legalną nazwą: służby i jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczki, oraz ich odpowiedniki terenowe, wypełniające zadania Służby Bezpieczeństwa. Ustawa nie precyzuje, czym są odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jak też jaka jest ich struktura, a przede wszystkim jak, stosujący prawo ma ustalić te struktury, stanowiące odpowiedniki terenowe. Ustawa nie precyzuje też, czy wszystkie stanowiska wskazanej struktury zajmowali funkcjonariusze SB, czy też w tej strukturze były stanowiska merytorycznie obojętne. Ustawa nie precyzuje przesłanek prawa

noszących cechy warunku, określonych jako: wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa lub wypełniające zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze lub wypełniające zadania Służby Bezpieczeństwa, ponieważ w sensie prawnym nie wiadomo jakie to były czynności i zadania, i które z nich były niezbędne w działalności SB. Można bowiem wnioskować, że skoro ustawodawca wyróżnia czynności niezbędne w działalności SB, to realizowano szereg innych czynności obojętnych dla działalności SB, ale by tego rodzaju rozgraniczenie było możliwe, należało wprowadzić ustawowe definicje.

W konsekwencji, Sąd Apelacyjny przyjął, że w drodze wykładni literalnej, wymienione przepisy nie były możliwe do zastosowania. Przy tym należy też zauważyć, że w toku procesu legislacyjnego zastępca prezesa IPN M. S. wyjaśnił, że zadaniem IPN w toku prac nad ustawą było tylko pokazanie struktur, które w danym okresie tworzyły aparat bezpieczeństwa państwa i zbiór tych struktur został przedstawiony, przy czym w trakcie pracy zwracano uwagę aby te struktury doprecyzować.

Powyższe wg: [https://\(...\)](https://(...))

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 decydentem, czy wystarczyło, że podejmował zwykle 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 tym miejscu należy też podkreślić, że Sąd Apelacyjny uznaje obowiązywanie kontrydiktoryjnego modelu procesowego w sprawach cywilnych, w tym również dotyczących ubezpieczeń społecznych, co nakłada na strony obowiązek wskazywania źródeł dowodowych. Sąd nie ponosi odpowiedzialności za wynik postępowania dowodowego. Sąd Najwyższy w wyroku z 4.08.2016 r. III UK 201/15 zajął stanowisko, że rolą stron jest wskazywanie dowodów dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne, jednak sąd może dopuścić dowód nietypowany przez strony, ale gdy istnieją szczególnie uzasadnione przyczyny nakazujące sądowi podjęcie inicjatywy dowodowej w celu prawidłowego wyjaśnienia sprawy. Sąd Najwyższy wskazał, że okolicznością taką może być np. dążenie strony do obejścia prawa, podejrzenie wszczęcia fikcyjnego procesu, rażąca nieporadność strony działającej bez profesjonalnego pełnomocnika, ale także istnienie wysokiego prawdopodobieństwa zasadności dochodzonego roszczenia. Powinność sądu w tych wypadkach wynika z zagrożenia naruszenia interesu podlegającego szczególnej ochronie, wobec niepodjęcia przez stronę właściwych czynności, mimo stosownych pouczeń sądu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2009 r., I UK 195/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 190). W przedmiotowej sprawie tego rodzaju okoliczności nie zaistniały.

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, w ogóle nie ma przesłanek prawnych, wynikających literalnie z art. 13b, by kwalifikować służbę ubezpieczonej na rzecz totalitarnego państwa, ponieważ ustawa wprost nie wskazuje tej konkretnej instytucji/formacji, w której ubezpieczona pełniła służbę i takiej formacji nie wskazał również organ rentowy. Nie było zatem podstaw ustawowych, by ww. okres, wynikający z informacji IPN, potraktować jako służbę ubezpieczonej na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust.1 ustawy, a tym samym, nie było podstaw do zastosowania art. 15c ustawy zaopatrzeniowej i ponownego ustalenia świadczeń przez obniżenie kwoty emerytury policyjnej i renty inwalidzkiej.

2.

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

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

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

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

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

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

Emerytura policyjna.

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

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

(...)

Renta inwalidzka.

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

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 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”.

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

Powyższe wg : [https://\(...\)](https://(...))

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

W takim stanie ustawodawczym, należy zgodzić się z poglądem Sądu Najwyższego, że tego rodzaju wtórna ingerencja nie niesie ze sobą żadnych nowych argumentów, bo za taki nie można uznać faktu, że poprzednia regulacja nie była pełna. Nie odkryto nowych aspektów działań funkcjonariuszy i nie zastosowano metody indywidualnej oceny służby (teza 101 uchwały SN).

Dodatkowo, wprowadzone rozwiązanie było nieproporcjonalne i nosiło znamiona represji, bowiem nie przewidywało żadnego uzasadnienia ustawodawcy dla zmiany wskaźnika z 0,5 % wg projektu ustawy do 0,0%, czy też przelicznika 2% podstawy wymiaru renty wg projektu ustawy do 10%. Nie budzi wątpliwości, że uzasadnienie ustawodawcy odnosiło się do wskaźników 0,5% podstawy wymiaru emerytury i do 2% podstawy wymiaru renty i tylko w tym kontekście powinny być interpretowane przepisy art. 15c, art. 22a i art. 24a, 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. Nie sposób zatem uznać, proporcjonalność przyjętego rozwiązania prawnego.

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

Niemniej Sąd Najwyższy nie rozważył tego zagadnienia (przyjęcie przeliczników 0,0%) w kontekście zasady proporcjonalność przyjętego rozwiązania prawnego. Powyższe miało istotne znaczenie, jako że organ emerytalno-rentowy dokonuje wyzerowania okresów służby poświadczonych informacją IPN, tak jakby był to okres braku aktywności zawodowej, nie bacząc przy tym na okoliczności dotyczące indywidualnych ubezpieczonych, lecz przyjmuje zasadę sankcji zbiorowej.

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

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

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

Europejski Trybunał Praw Człowieka, dokonując interpretacji przywołanego art. 1 Protokołu Pierwszego do Konwencji, w sprawie M. p. Polsce, dotyczącej cofnięcia wcześniejszej emerytury w kontekście prawa do poszanowania mienia, w wyroku z 15 września 2009 r. 10373/05 stwierdził m.in.:

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

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

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

polegający na realizacji sprawiedliwości dziejowej nie tłumaczył, dlaczego na zasadzie sankcji zbiorowej wszystkim ubezpieczonym podpadającym pod kwalifikację z art. 13b ust. 1 ustawy należało przyjąć fikcję prawną braku służby w okresach arbitralnie wskazywanych przez IPN.

W indywidualnej sprawie ubezpieczonej, okresy obliczone wskaźnikiem 0% wyniosły 7 lat 7 miesięcy i 17 dni, przy czym na datę pomniejszenia świadczenia, ubezpieczona przepracowała ponad 20 lat poza służbą. Decyzją waloryzacyjną z 27.02.2017 ustalono wysokość emerytury w kwocie 1683,66 zł brutto, która po zastosowaniu art. 15c ustawy, została obniżona do kwoty 1553,70 zł. Nie można więc mówić o tym, że ubezpieczona w imię sprawiedliwości dziejowej została pozbawiona szczególnego przywileju emerytalnego, skoro dotychczas otrzymywała świadczenie na poziomie niższym niż przeciętna emerytura powszechna.

Słusznie też wskazał Sąd pierwszej instancji, że nie można było pominąć, że ubezpieczona po raz drugi została dotknięta skutkami tzw. ustawy dezubekizacyjnej, bowiem ustawą z 2009 r. ograniczono wskaźnik wysokości podstawy wymiaru świadczeń emerytalnych do 0,7. Jakkolwiek przepisy wówczas wprowadzone (art. 15b) uznane zostały za zgodne z Konstytucją RP, a ETPCZ uznał zmiany tych przepisów za nienaruszające Konwencji o Ochronie Praw Człowieka - w zakresie w jakim pozostawały w odpowiedniej proporcji podjętych środków, a celem służyły realizacji właściwej równowagi pomiędzy interesem jednostki względem interesu społecznego - o tyle w ocenie ETPCZ wtedy właśnie polskie władze położyły kres „przywilejom” emerytalnym przysługującym członkom byłych komunistycznych służb bezpieczeństwa i zapewniły tym samym sprawiedliwość systemu emerytalnego (wyrok TK z 24.02.2010, K 6/09 oraz decyzja ETPCZ z 06.06.2013 r. w sprawie C. przeciwko Polsce). Powyższe nie oznacza jednak dopuszczalności ponownego „rozliczenie się z przeszłością”, co ma miejsce w związku z regulacjami ustawy dezubekizacyjnej z 2016 r. i burzy koncepcję doprowadzenia do sprawiedliwości systemu emerytalnego. Nie ma żadnych podstaw do uznania jakoby tzw. sprawiedliwość dziejowa nie została do tej pory uzyskana. W tym kontekście zwraca uwagę treść dwóch zdań odrębnych rozstrzygnięcia TK z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie P 10/20, zapadłych na gruncie art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W uzasadnieniu zdania odrębnego wskazano, że orzeczenie trybunalskie zapadło z naruszeniem art. 2 Konstytucji w zakresie w jakim odnosi się on do zasad sprawiedliwości społecznej, ochrony praw nabytych (nadanych przecież w warunkach demokratycznych) oraz zasady przyzwoitej legislacji, ale też zasady zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasady proporcjonalności. W szczególności, votum separatum sędziego Pszczółkowskiego odnosi się do zakresu kognicji TK w sprawie 10/20 i kwestii zbadania z urzędu trybu procedowania nad ustawą z grudnia 2016 r. W pozostałym zakresie, oba zdania odrębne wskazują na argumenty, takie jak: racjonalność ustawodawcy, działającego w roku 2009 r. i celowe wówczas nieobjęcie nowelizacją rent policyjnych, nabycie uprawnień („przywilejów”) w czasach godziwych (demokratycznych), tj. w 1994 r., uzależnienie kwestii nabycia uprawnień rentowych od wystąpienia zdarzenia dotyczącego zdrowia, a nie odnoszącego się do liczby przepracowanych lat pracy, wątpliwości konstytucyjne co do procedury uchwalania ustawy (których w istocie TK w wyroku 10/20 nie rozwiązuje - z uwagi na ograniczenie zakresu rozpoznania wniosku przez sam TK), błędne oparcie odpowiedzialności ubezpieczonego na odpowiedzialności zbiorowej, wreszcie, wpływ czasu od dokonania przemiany ustrojowej. Sąd Apelacyjny wydając przedmiotowe rozstrzygnięcie, wziął pod uwagę wszystkie ww. przesłanki, sformułowane w orzeczeniu trybunalskim.

W konsekwencji, w zgodzie z wykładnią prokonstytucyjną przepisu prawa stosowanego w indywidualnej sprawie, Sąd Apelacyjny ocenił, że przepisy art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie miały zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji ubezpieczonej. Zastosowany mechanizm obniżenia świadczeń był bowiem nieproporcjonalny do celu ustawy, ponieważ prowadził do wyrugowania okresu służby, tak jakby w ogóle służby nie pełniono.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c oddalił apelację organu rentowego. O kosztach należnych ubezpieczonej od organu rentowego orzeczono na podstawie art. 98 i 99 k.p.c. wg najniższej stawki, wynikającej z przepisów wykonawczych, §10 ust. 1.2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 roku, poz. 265)

SSA Jolanta Hawryszko