

Sygn. akt III AUa 552/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 maja 2023 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia Barbara Białecka (spr.)
Sędziowie:	Beata Górską Jolanta Hawryszko

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 31 maja 2023 r. w S.

sprawy D. W.

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

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. akt VI U 344/21

zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddała odwołanie,

zasądza od D. W. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w instancji odwoławczej.

Jolanta Hawryszko	Barbara Białecka (spr.)	Beata Górską
-------------------	-------------------------	--------------

zdanie odrębne

Sygn. akt III AUa 552/22

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 16.06.2017 r. znak: (...) Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość emerytury D. W..

D. W. odwołała się od tej decyzji. Wniosła o zmianę decyzji

i przyznanie świadczenia emerytalnego w dotychczasowej wysokości. Zaskarżonej decyzji zarzuciła: 1) Naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: art. 2 Konstytucji RP; art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 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. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; 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; 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.

W odpowiedzi na odwołanie Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o oddalenie odwołania. Podał, że postępowanie w sprawie ubezpieczonej zostało wszczęte z urzędu w związku z uzyskaniem z Instytutu Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby z dnia 03.04.2017 roku, z której wynika, że ubezpieczona pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1.01.1982 r. do 15.08.1988 r., o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18.02.1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy,, .Wobec tego zaskarżoną decyzją pozwany dokonał ponownego przeliczenia świadczenia odwołującej na zasadach określonych w art. 15c ustawy z dnia 18.02.1994 roku.

Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 28 czerwca 2022 roku zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 16 czerwca 2017 roku znak (...) w ten sposób, że ustalił, iż emerytura ubezpieczonej D. W. nie podlega ponownemu ustaleniu w trybie art. 15 c ustawy wskazanej w decyzji (pkt I) oraz zasądził od pozwanego na rzecz ubezpieczonej 180,00 złotych tytułu zwrotu kosztów procesu (pkt II).

Swoje rozstrzygnięcie Sąd Okręgowy oparł o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

Ubezpieczona D. W. urodziła się (...) Po ukończeniu szkoły pracowała w Wojewódzkim Związku Gminnych Spółdzielni jako księgowa.

Od dnia 01 stycznia 1982 r. pełniła służbę w wydziale(...)Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w G. jako maszynistka, a następnie sekretarka. Od dnia 16 sierpnia 1988 r. przeszła do wydziału (...)Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w G.. Nie była weryfikowana w 1990 r. Od lipca 1990 r. pracowała w Komisariacie Policji w G. w wydziale (...). Od dnia 02 września 2000 r. pobiera emeryturę policyjną.

Decyzją z dnia 16 listopada 2009 r. pozwany obniżył emeryturę ubezpieczonej na mocy tzw. pierwszej ustawy dezubekizacyjnej. Wnioskodawczyni odwołała się od tej decyzji. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołanie skarżącej (sprawa XIII U 4218/10).

Wnioskodawczyni nie wystąpiła do ministra w trybie art. 8a ustawy.

W ocenie Sądu Okręgowego odwołanie ubezpieczonej zasługiwało na uwzględnienie.

Sąd Okręgowy zauważył, że ubezpieczona w odwołaniu wskazała m.in., że ustawa z dnia 16.12.2016 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... tzw. druga ustawa dezubekizacyjna; dalej jako ustawa) narusza standardy zgodności z Konstytucją RP, Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Traktatem o Unii Europejskiej oraz Kartą Praw Podstawowych, jednocześnie wyjaśnił, że jako sąd orzekający w niniejszej sprawie nie jest związany przepisami ustawy w sytuacji jej kolizyjności z Konstytucją i prawami podstawowymi Unii Europejskiej, a norma sprzeczna z prawami podstawowymi Unii Europejskiej, czy z Konstytucją może być pominięta przez sąd, który może bezpośrednio stosować Konstytucję.

Ustawa z dnia 23.01.2009 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... z dniem 01.01.2010 roku obniżyła wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do dnia 31.07.1990 roku z 2,6 % do 0,7 % przyjmując, że prawa te zostały nabyte niesłusznie z punktu widzenia aktualnej oceny działalności

tych instytucji, wobec czego jako dopuszczalną uznano likwidację tzw. przywilejów emerytalno - rentowych byłych funkcjonariuszy, nadanych im przez władze w czasach poprzedniego ustroju. Przepisy tej ustawy (tzw. pierwszej ustawy dezubekizacyjnej) zostały uznane za zgodne z Konstytucją (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.02.2010 roku, K 6/09).

W dniu 01.01.2017 roku weszła w życie tzw. druga ustawa dezubekizacyjna, która wprowadziła obniżenie policyjnych emerytur, policyjnych rent inwalidzkich i rent rodzinnych po osobach, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Grupa ta została zdefiniowana w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej, zgodnie z którym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22.07.1944 roku do 31.07.1990 roku w wymienionych w tym przepisie instytucjach i formacjach. W ramach nowelizacji wprowadzono także nowe zasady obliczania wysokości przysługujących świadczeń.

Zgodnie z art. 15c ust. 1 ustawy, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 02.01.1999 roku, emerytura wynosi:

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

Zgodnie z art. 15c ust. 3 ustawy, 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, przy czym w 2017 r. była to kwota 2069,02 zł brutto.

Efektom powyższego była niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony limit przy obliczaniu emerytury i renty okresów zatrudnienia także poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 policyjnej ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3 % podstawy jej wymiaru. Co więcej uchylono art. 15b ustawy, który umożliwiał odpowiednie stosowanie do osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa i pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., m.in. art. 15 ust. 4, który stanowi, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Obecnie nowy przepis art. 15c ust. 2 stanowi, że przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio, niemniej jednak emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. W ustawie nowelizującej z 2016 r. przewidziano przy tym (art. 8a, art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a pkt 4, 5, 6) wyjątki od zasady obniżania świadczeń, które pozwalają zachować jej dotychczasową wysokość, pomimo służby na rzecz totalitarnego państwa. W szczególności sankcja obniżenia świadczenia nie obejmuje funkcjonariusza, który udowodni, że przed 1990 rokiem bez wiedzy przełożonych podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

Materiał dowodowy zgromadzony w sprawie zdaniem Sądu Okręgowego nie ujawnił dowodów przestępczej działalności odwołującej. Pozwany nie dokonał również oceny jej indywidualnych czynów „poprzez ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, które służyłyby reżimowi komunistycznemu”. Taką to odpowiedzialność ustawa z 2016 roku ustanawia wobec „każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez samo definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b). Dlatego nasuwają się sformułowane wątpliwości prawne: „Czy kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13 b ust. 1 ustawy z dnia 18.02.1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ...wprowadzone ustawą z dnia 16.12.2016 roku zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22.07.1944 roku do 31.07.1990 roku,

potwierdzonej stosowną informacją Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wydaną w trybie art. 13 a ust. 1 ustawy, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu?.

W ocenie Sądu I instancji kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 18.02.1994 roku wprowadzone ustawą z dnia 16.12.2016 roku nie może spełniać tylko formalna przynależność do wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22.07.1944 roku do 31.07.1990 roku. Zrealizowanie tej przesłanki powinno być ocenione także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, służących reżimowi komunistycznemu, co wynika z podstawowych, fundamentalnych zasad przyjętych dla świadczeń emerytalno-rentowych.

Wobec powyższego, Sąd Okręgowy wskazał, że w przedmiotowym stanie rzeczy należy dokonać kontroli zaskarżonej decyzji pod kątem zgodności z prawem, w odniesieniu do stanu rzeczy (faktycznego i prawnego) istniejącego w chwili wydania przez organ rentowy decyzji. Postępowanie sądowe ma bowiem charakter odwoławczy, sprawdzający i weryfikujący.

Zgodnie z art. 2 ustawy, na organ emerytalno-rentowy nałożono obowiązek wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c lub art. 22a ustawy, w stosunku do osób,

co do których z informacji Instytutu Pamięci Narodowej wynika, że pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa i które w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej miały przyznane świadczenia na podstawie ustawy zaopatrzeniowej. W takim stanie prawnym zakład emerytalno-rentowy MSWiA nie ma możliwości kontroli ani oceny informacji o przebiegu służby, ponieważ weryfikacja informacji o przebiegu służby została wyłączona z woli ustawodawcy, przeto organ ten jest związany uzyskaną informacją. Tymczasem Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 09.12.2011 roku w sprawie II UZP 10/11 (OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298), uznał że sąd powszechny (sąd ubezpieczeń społecznych), rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią takiej informacji zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Z powyższego wynika, że Sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji o przebiegu służby.

Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie tak prawa do emerytury policyjnej czy renty inwalidzkiej jak i wysokości tych świadczeń oraz odpowiedniej kwalifikacji prawnej ustalonych faktów. W przeciwieństwie do organu rentowego sąd nie jest związany taką informacją, gdyż zgodnie z treścią art. 473 K.p.c. w postępowaniu przed sądem

w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie stosuje się przepisów ograniczających dopuszczalność dowodu ze świadków i przesłuchania stron. Oznacza to, że każdy fakt istotny może być dowodzony wszelkimi środkami, które sąd uzna za pożądane, o czym stanowi art. 473 § 1 K.p.c. Określone w art. 13 b ust. 1 ustawy jedyne kryterium zatrudnienia w służbach, bez wskazania na indywidualne czyny funkcjonariusza nie pozbawia sądu realnych narzędzi kontroli decyzji organu rentowego ani „swoistej fikcji sądowej kontroli takiej decyzji”, ponieważ „system emerytalny i kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne w każdym przypadku muszą podlegać indywidualnej weryfikacji”. Sama służba w określonym organie bezpieczeństwa państwa nie może być uznana za niemal jedyne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych lub rentowych uprawnień, jeżeli w konkretnej sprawie nie ujawniono dowodów działalności odwołującej się skierowanej przeciwko podstawowym wolnościom i prawom człowieka, którą ustawa z 2016 roku przyjmuje w stosunku do każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b ustawy).

Zdaniem Sądu I instancji nie można generalizować i przyjmować,

że każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż klóci się to z „ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec odpowiedzialności zbiorowej. 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 jedynie należeli np. do personelu technicznego”, choćby sporna interpretacja wynikała „wprost z wykładni językowej normy zawartej w art. 13 b ust. 1 ustawy, traktującej jednakowo wszystkich zatrudnionych w cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych w ustawie. Sąd Okręgowy zauważył zatem, że nie można zapominać, że niektórzy z nich realizowali czynności o charakterze logistycznym (zaopatrzenie) czy organizacyjnym (np. prace sekretarskie), ale z uwagi na dostęp do informacji prawnie chronionych oraz charakter samej PRL, zajmowali etaty funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa”. Nie można również zdaniem Sądu I instancji dokonać interpretacji z pominięciem zasady, że zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne (w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń), lecz niewątpliwie powinno to następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji. W wyroku z 20.12.1999 roku w sprawie K 4/99 (OTK ZU 1999 nr 7, poz. 165) Trybunał Konstytucyjny między innymi „wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 14.03.1995 roku, K 13/94, OTK 1995 r., cz. I, poz. 6). Równocześnie w wyroku z 11.05.1997 roku w sprawie K 2/07 Trybunał Konstytucyjny (OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48) wskazywał, że „środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwu grożącemu podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokracji. Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy”. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są co do zasady prawami nabytymi słusznie (orzeczenie z 11.02.1982 roku, K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7, s. 93-148) i tylko „w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości” (orzeczenie z 22.08.1990 roku, K 7/90, OTK w 1990 r. poz. 5, s. 42-58), ponieważ „konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych” (wyrok z 7.02.2001 roku, K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29), a „w przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, które dąży (...) do realizacji interesu ogólnospołecznego” (wyrok z 8.10.2007 roku, K. 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102).

W ocenie Sądu Okręgowego obniżenie wskaźników z 0,7 i 2,6 % podstawy wymiaru za każdy rok służby do 0 % podstawy wymiaru jest równoznaczne z wyłączeniem tej służby ze stażu ogólnego, co oznacza, że osoby będące funkcjonariuszami przed rokiem 1990 traktowane są tak, jakby nie świadczyły w tym okresie jakiegokolwiek pracy.

W tym miejscu Sąd I instancji zauważył, że z definicji państwa totalitarnego wynika, iż jest ono oparte na zasadzie skrajnego centralizmu, o rozbudowanym aparacie przemocy (zwłaszcza policji politycznej), lub ingeruje przez swój aparat kontrolny we wszystkie sfery życia społecznego. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że przepisów ustawy z dnia 16.12.2016 roku nie można czytać w oderwaniu od całego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem art. 13b ust. 1 tej ustawy nie jest „zupełnie nowy, bo kwestię tę rozstrzygała już poprzednia ustawa, tzw. pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 roku (jej art. 15b ust. 1). Stwierdziła ona, że sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa powoduje obniżenie świadczenia emerytalnego. Nie dodawała żadnych warunków, ocen czy opisów”. Wtedy Sąd Najwyższy potwierdzał w wyrokach z 24.06.2015 roku (II UK 246/15) oraz z 25.05.2016 roku (II BU 7/15), że nie trzeba analizować rodzaju wykonywanej przez funkcjonariusza służby po to, by ustalić, czy jego świadczenie podlega zmniejszeniu. W postępowaniu w sprawie III UZP 11/19 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19.02.2020 roku, Legalis 2281466) Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, iż ustawa z

16.12.2016 roku wprowadziła nowe kryterium - „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a to, „co taka „służba” oznacza, tłumaczy ustawa lustracyjna: chodzi o zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. To dodatkowe kryterium jest kluczem. Można argumentować, że nie wystarczy być na liście instytucji i jednostek, które ustawodawca uznał za totalitarne”. Obywatel ma prawo oczekiwać, że oceniając sprawę jego emerytury państwo sprawdzi, czy jego służba miała czy nie spełniała cech określonych w definicji ustawy lustracyjnej, a „tylko tak może być zrealizowany cel ustawy, by ci, których służba nie była działaniem na rzecz totalitarnego państwa, nie tracili w sposób nieuzasadniony świadczeń”.

W uchwale składu 7 sędziów z 26.04.2017 roku (III UZP 1/17, OSNP 2017 nr 9, poz. 114), Sąd Najwyższy w zakresie rent rodzinnych jednoznacznie wskazał na „niedopuszczalności odmowy prawa do renty rodzinnej przez weryfikację prawa do emerytury lub renty osoby zmarłej, ustalonej na skutek błędu organu rentowego, argumentując, iż taki sposób naprawienia własnego błędu przez organ rentowy naruszałby konstytucyjne zasady proporcjonalności oraz sprawiedliwości społecznej. Poprawianie przez ustawodawcę własnych rozwiązań tylko z uzasadnieniem, że poprzednie były nie dość dotkliwe jest takim właśnie niedopuszczalnym naruszeniem praw słusznie nabytych. System emerytalny nie może być postrzegany jako element karania obywateli, gdyż uprawnienia emerytalno-rentowe nie są szczególnymi korzyściami, nawet w odniesieniu do służb mundurowych. Emerytura i renta to świadczenia za pełnienie służby, a nie za sposób jej pełnienia. Z tych powodów ponowne obniżenie świadczenia emerytalnego (rentowego) byłym funkcjonariuszom służb mundurowych winno być oceniane negatywnie. Wprowadzenie drastycznych rozwiązań w zakresie praw emerytalnych i rentowych godzi w zasadę ochrony praw nabytych, która zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce”. Sporna reforma systemu emerytalnego dokonana kolejny raz z uzasadnieniem likwidacji „nienależnych”, czy „nadmiernych” przywilejów nie może stanowić „ponownej penalizacji”. Przyjęty w ustawie o % wskaźnik wysokości podstawy emerytury tworzy fikcję niepozostawania w zatrudnieniu, przeto kolejna „likwidacja” przywileju funkcjonariusza może przerodzić się w swoistą represję i dyskryminację. Ustanowienie odpowiedzialności tylko z przyczyn przynależności do określonych instytucji i formacji pozostaje w opozycji z zasadami rządów prawa, także do prawa do sądu bezstronnego i niezawisłego. Z tych też powodów kryterium zatrudnienia w służbach (szczegółowo wymienionych w ustawie) bez dokonywania ocen indywidualnych czynów funkcjonariusza pozbawia sąd realnych narzędzi kontroli spornych decyzji i „fikcji” kontroli sądowej.

Następnie Sąd Okręgowy wskazał, że poza sporem w niniejszej sprawie było, że D. W. w okresie od 01.01.1982 roku do 15.08.1988 r. pełniła służbę kolejno: w wydziale(...)SB jako maszynistka i w wydziale (...) SB jako sekretarka. **Od dnia 16 sierpnia 1988 r. została sekretarką w wydziale (...)Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w G.. Nie była weryfikowana w 1990 r. Przeszła do pracy na Komisariacie Policji w G.. Służbę pełniła do 2000 r.** Ustawodawca przyjął fikcję prawną sugerującą, że służby ubezpieczonej w latach 1982 – 1988 w ogóle nie było bowiem przyjęcie wskaźnika 0,0 % należy ocenić nie tyle, jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji karnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem ubezpieczonej, które taką sankcją by uzasadniało. Takie ukształtowanie wskaźnika zdaniem Sądu I instancji świadczy o represyjnym charakterze ustawy, podobnie jak i zastosowanie sankcji nie za to, co robiła skarżąca, a tylko za to, w jakich organach państwa pracowała oraz, co szczególnie istotne, bazując wyłącznie na przypuszczeniach i niedopuszczalnym uogólnieniu, że osoba taka jak ubezpieczona korzystała z profitów, jakie dawała służba na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie Sądu I instancji powstała więc sytuacja, w której na mocy ustawy ubezpieczona poniosła odpowiedzialność w postaci obniżenia świadczenia emerytalnego bez możliwości wcześniejszej obrony.

W dalszej kolejności Sąd I instancji zaznaczył, że konieczność wyważania interesów jednostki i interesu publicznego zobowiązuje ustawodawcę do wskazania przesłanek wzruszania decyzji, które uniemożliwią arbitralnie, niczym nieograniczone działania władzy publicznej. O ile na gruncie pierwszej ustawy dezubekizacyjnej

z 2009 roku takie przesłanki wzruszenia decyzji zachodziły, to w przypadku ustawy z 2016 roku brak jest takiego uzasadnienia. Niewątpliwie – zdaniem Sądu Okręgowego - doszło do naruszenia zasady proporcjonalności w zakresie zapewnienia zabezpieczenia społecznego ubezpieczonej po osiągnięciu wieku emerytalnego, za czym przemawia także fakt, iż ustawa ta została uchwalona po niemal 27 latach od transformacji ustrojowej. Należy przy tym także podkreślić, że po dniu 31.07.1990 roku ubezpieczona pełniła służbę w Policji .

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

Jednocześnie Sąd Okręgowy zauważył, że jak wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, służba ubezpieczonej w okresie od 01.01.1982 roku do 15.08.1988 r. była służbą w jednostkach organizacyjnych określonych w art. 13b ustawy z 2016 roku, w konsekwencji czego odwołująca została uznana przez organ rentowy, opierający się na informacji uzyskanej z IPN, za osobę pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa, co skutkowało obniżeniem jej należnej emerytury. Analizując niniejszą sprawę należy jednak zdaniem tegoż Sądu zwrócić uwagę na to, że z akt IPN nie wynika, aby działalność ubezpieczonej w spornym okresie polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów czy jakimkolwiek łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Sąd Okręgowy ustalił więc, że ubezpieczona pełniła wprawdzie służbę w wydziale II Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w G. zajmującym się kontrwywiadem i w wydziale III WUSW zajmującym się nauką i kulturą, ale jako maszynistka i sekretarka wykonywaniu czynności zwyczajowe przywidzianych na danym stanowisku. Jako maszynistka przepisywała pisma pisane odręcznie, rejestrowała korespondencję trafiającą do wydziału. Jako sekretarka oprócz czynności maszynistki zajmowała się organizacją pracy sekretariatu, przydzielaniem urlopów czy delegacji.

Zdaniem Sądu Okręgowego brak jest jakichkolwiek dowodów aby ubezpieczona w spornym okresie podejmowała działania związane ze zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków wyznaniowych czy kościołów. Brak dowodów aby ubezpieczona w spornym okresie brała udział w zorganizowanych lub indywidualnych aktach wymierzonych w opozycję lub ugrupowania z nią związane. Brak dowodów by wpłynęła jakakolwiek skarga na ubezpieczoną dotycząca naruszenia przez nią nietykalności osobistej, poszanowania prawa do zdrowia, wolności czy wolności zgromadzeń. Ubezpieczona nie zajmowała się ściganiem opozycji demokratycznej. Nie brała też udziału w ściganiu Kościoła, związków wyznaniowych, stowarzyszeń.

Sąd Okręgowy jednocześnie wskazał, że dał wiarę zeznaniom ubezpieczonej D. W., albowiem w jego ocenie były one spójne, logiczne i znajdowały potwierdzenie w pozostałym materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie, w tym przede wszystkim w dokumentach pochodzących z okresu zatrudnienia skarżącej. Ponadto Sąd Okręgowy wskazał, że w dokumentach osobowych skarżącej, którym Sąd ten dał wiarę, brak jest jakichkolwiek dowodów świadczącym o tym, że ubezpieczona w spornym okresie wykonywała czynności polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów; a także polegające na łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Mimo zatem

braku jakichkolwiek dowodów co do nagannej czy też niemoralnej przeszłości ubezpieczonej, ustawodawca, a następnie organ rentowy – zdaniem Sądu I instancji - posłużył się konstrukcją zakładającą swoisty automatyzm bez jakiegokolwiek odwołania się do indywidualnych cech konkretnego ubezpieczonego.

Sąd Okręgowy ponownie wskazał, że pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa w spornym okresie, nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji z IPN (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Takie stanowisko zajął w uchwale 7 sędziów z 16.09.2020 roku Sąd Najwyższy (III UZP 1/20). To stanowisko, jak i argumentację zawartą w uzasadnieniu tej uchwały sąd orzekający w całości podziela. Tymczasem zdaniem Sądu I instancji z okoliczności sprawy nie wynika, że odwołująca dopuszczała się tego typu czynów.

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

Emerytura i renta należy się za pełnienie służby, a nie za sposób jej pełnienia. Jeśliby sposób doprowadzał do popełnienia przestępstwa, to możliwe jest odebranie prawa do emerytury mundurowej, czego nie przewiduje system powszechny. System emerytalno-rentowy służb mundurowych jest zatem nieco surowszy niż system powszechny, w którym emerytura nie można zostać pozbawionym. Emerytura wypłacana z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest więc w szczególności sposób chroniona i nikt dotychczas nie ograniczał nabytych już uprawnień z tytułu zatrudnienia w innych, niż mundurowe instytucjach państwa, działających w ramach tej samej Konstytucji. Cechą relewantną zróżnicowania praw emerytalnych i rentowych w rozumieniu zasady równości nie może być zakład pracy lub charakter tej pracy. Nadto, przy ograniczaniu posiadanych praw podmiotowych nie należy operować wielkościami przeciętnymi. Każde bowiem prawo podmiotowe ze swej istoty ma charakter indywidualny, a nie zbiorowy. Dla "usprawiedliwienia" obniżki dotychczas pobieranych emerytur (rent) dla poszczególnych osób, nie można odwoływać się do różnych średnich. Emerytura jak i renta zależy od okresu pracy i pobieranego za nią wynagrodzenia (związanego z charakterem wykonywanych czynności, zajmowanym stanowiskiem itp.). Wynika z tego, że majątkowe uprawnienia emerytalne mają charakter praw majątkowych tak ściśle związanych z sytuacją prawną jednostki, że nie podlegają mechanicznym uśrednieniom.

Dla wszystkich praw majątkowych istotna jest bowiem zawsze konkretna wysokość konkretnego świadczenia, w sytuacji konkretnego świadczeniobiorcy. Aby pozbawić kogoś praw, trzeba zdefiniować, gdzie jest granica przywileju, a gdzie zaczyna się represja. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18.02.1994 roku prawo do emerytury policyjnej nie przysługuje funkcjonariuszowi skazanemu prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 Kodeksu karnego (udział w zorganizowanej grupie celem popełnienia przestępstwa), lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby. Jednakże w takim przypadku prawomocnie skazanemu przestępcy przysługuje świadczenie na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym. Przytoczony powyżej przepis uzasadnia twierdzenie, iż ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 2016 roku wprowadziła pozasądową zbiorową odpowiedzialność za nieokreślony czyn (a być może także za bierność), z naruszeniem prawa jednostki do sądu i sprawiedliwego procesu. Obniżono określonym podmiotom emerytury i renty w sposób bardziej niekorzystny, niż jest to obecnie dopuszczalne nawet wobec funkcjonariuszy prawomocnie skazanych przez sąd za popełnione przestępstwa.

Ci ostatni funkcjonariusze mogą zostać pozbawieni świadczeń emerytalnych przysługujących służbom mundurowym przez obniżenie ich do poziomu przysługującego w ramach powszechnego systemu emerytalnego. Winę, mającą charakter indywidualny, a nie zbiorowy - należy udowodnić w każdym indywidualnym wypadku, co wskazuje wyraźnie na konieczność indywidualnego, a nie kolektywnego, stosowania ustaw lustracyjnych. To znaczy także, że należy zagwarantować domniemanie niewinności do czasu udowodnienia winy" (por. wyrok TK z dnia 11.05.2007 roku, K 2/07). Tymczasem zarówno ustawa z 2016 roku, podobnie jak ustawa z 2009 roku, akceptują winę zbiorową. Ustawa z 2016 roku, poprzez arbitralną i ahistoryczną definicję służby na rzecz totalitarnego państwa kreuje określoną wykładnię ustawy, w oparciu o przyjęty wstępnie fundament aksjologiczny; wymaga aby sędziowie będąc związani sprawiedliwością ustawodawcy, orzekali o wyborach moralnych obywateli w przeszłości, w kategoriach dobra i zła, pod sankcją ograniczenia ich praw emerytalnych i rentowych, jako byłych funkcjonariuszy służb, niezależnie od ich aktywności w służbach i przyjęcie winy zbiorowej przez sam fakt zatrudnienia. Ustawa z 2016 roku traktuje funkcjonariuszy, takich jak ubezpieczona, gorzej niż tych, którzy na skutek skazania za przestępstwo karne (być może także związane z przebiegiem służby w czasach minionych) utracili prawo do emerytury lub renty mundurowej. Oni bowiem znaleźli się

w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych (z przelicznikiem 1,3), nie ograniczono im też wysokości świadczeń. Historyczne i polityczne stwierdzenie, że organy bezpieczeństwa państwa były służbami działającymi w celu utrwalenia ustroju komunistycznego, nie stanowi uzasadnienia grupowego objęcia wszystkich pracowników tych służb przepisami ustawy z 2016 roku.

Jednocześnie Sąd Okręgowy wskazał, że rolą organu, który obniża emeryturę jest wykazanie, że ktoś faktycznie służył na rzecz ustroju totalitarnego. Jeżeli organ temu nie sprostą, to nie można utrzymać decyzji. To nie emeryci/renciści mają obowiązek wykazać, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby w okresie od 22.07.1944 roku do 31.07.1990 roku w organach PRL jest wystarczający do uzyskania celu ustawy dezubekizacyjnej. To Zakład Emerytalno – Rentowy MSWiA ma dowiedzieć, że służba była pełniona w taki sposób, że uzasadniało to obniżenie świadczenia. Zdaniem zaś Sądu Okręgowego w niniejszym postępowaniu pozwany nie sprostą temu obowiązkowi.

W konsekwencji Sąd I instancji stwierdził, że nie można karać obniżeniem emerytur wszystkich tylko dlatego, że pracowali w konkretnej instytucji. Zdaniem Sądu Okręgowego, w każdej sprawie należy osobno zbadać, czy dany funkcjonariusz pracując w danej instytucji łamał prawa człowieka.

Sąd I instancji wskazał jednocześnie, że jako sąd powszechny rozpoznając odwołanie od spornych decyzji nie mógł być związany treścią informacji, zarówno co do faktów, jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów. Informacja o przebiegu służby z IPN nie jest władcym przejawem woli organu administracji publicznej lecz jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy w stosunku do konkretnej osoby. Rozstrzygnięcie każdej sprawy musi poprzedzać postępowanie dowodowe, bo taka jest podstawowa funkcja sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, zwłaszcza w sprawach ubezpieczeniowych, w których nota bene nie stosuje się szeregu ograniczeń dowodowych (art. 473 K.p.c). Sąd w tego typu sprawach jest więc zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w każdym konkretnym przypadku. Przebieg procesu ma oscylować wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodu, z uwzględnieniem dowodów prima facie, domniemań faktycznych i prawnych oraz zasad ich obalania. Nie można bowiem generalizować i przyjmować, że każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego. Powszechnie przyjmuje się negatywną ocenę podjęcia służby w poprzednim ustroju politycznym, jednak sam fakt tej służby nie pozwala jeszcze na redukcje praw podmiotowych jednostki, gdyż przy takim założeniu „naprawienie sprawiedliwości dziejowej” odbywałoby się za pomocą tych samych metod jakimi posługiwał się „reżim totalitarny”, czyli człowiek były wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władzę, a jego rola sprowadzałaby się do czysto instrumentalnej postaci.

Zdaniem Sądu Okręgowego pozwany nie wykazał aby ubezpieczona dopuszczała się czynów naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka, nie przedstawił konkretnych osób pokrzywdzonych bezprawnie przez funkcjonariusza, nie przedstawił dowodów, że wnioskodawczyni w sposób oczywisty wspierała, propagowała, utożsamiała się z zasadami państwa totalitarnego. W ocenie Sądu I instancji pełnienie służby w tej konkretnej

jednostce Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w G. nie przesądzało, że wnioskodawczyni dopuściła się przestępczej działalności. Tym bardziej, że po 31 lipca 1990 r. skarżąca służyła w Policji do 2000 r.

Jednocześnie Sąd Okręgowy wskazał, że istotne było też i to, że ubezpieczona została już raz ukarana za ten sam okres służby obniżeniem świadczenia emerytalnego do wskaźnika 0,7. Ponowne zaś karanie skarżącej zdaniem Sądu I Instancji za to samo przeczy zasadzie ne bis in idem i dlatego jest niesprawiedliwe.

Mając na względzie, że organ rentowy nie udowodnił w procesie aby odwołująca uczestniczyła w jakichkolwiek praktykach bezprawia, odrzucając zbiorową odpowiedzialność obywateli, Sąd Okręgowy na podstawie art. 477¹⁴ § 2 K.p.c. zmienił zaskarżoną decyzję orzekając, iż emerytura D. W. nie podlega ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c ustawy, jak w pkt. I sentencji wyroku.

O kosztach procesu orzekł w oparciu o art. 98 § 1 k.p.c. jak w pkt. II sentencji wyroku.

Z powyższym rozstrzygnięciem nie zgodził się organ rentowy, który zaskarżając je w całości, zarzucił:

naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez nieprawidłową interpretację art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ... zwanej dalej „ustawą zaopatrzeniową” poprzez przyjęcie, że decydujące znaczenie dla ustalenia służby na rzecz państwa totalitarnego ma fakt wykonywania czynności polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa, w sytuacji gdy dyspozycja w/w przepisu dla przesądzenia faktu pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego wymaga wyłącznie pełnienia służby w cywilnych i wojskowych formacjach i instytucjach wymienionych w w/w przepisie;

naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 15c ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego bezpodstawne niezastosowanie w sprawie i nieuprawnione przyjęcie, że odwołująca nie powinna podlegać rygorom przewidzianym w w/w przepisie, w sytuacji gdy bezspornym jest, iż odwołująca pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenie jej świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych;

naruszenie art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej oraz § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin poprzez pominięcie dowodu jakim jest informacja o przebiegu służby, podczas gdy zgodnie z naruszonymi przepisami informacja o przebiegu służby jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych funkcjonariusza przez właściwe organy;

naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 233 § 1 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia polegające na dowolnej, a nie swobodnej ocenie charakteru służby odwołującej, podczas gdy ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że odwołująca pełniła służbę w Wydziale II i III WUSW, które to jednostki są objęte dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;

naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 252 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na zakwestionowaniu przez Sąd I Instancji oświadczenia IPN, pomimo braku udowodnienia przez odwołującą okoliczności przeciwnych;

naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 232 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na uznaniu, że organ rentowy nie przedłożył dowodów potwierdzających, by w spornym okresie od 01.01.1982 r. do 15.08.1988 r. odwołująca pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy powyższe w sposób jednoznaczny wynikało z dokumentacji złożonej przez IPN.

W oparciu o powyższe zarzuty, apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA z dnia 16 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury oraz zasądzenie od odwołującej na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości według norm przepisanych. Ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi decyzję w zakresie zasądzenia od odwołującej na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację ubezpieczona wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych za postępowanie apelacyjne.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja organu rentowego okazała się uzasadniona.

Wstępnie przypomnienia wymaga, że w dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...], na mocy której wprowadzono przepis art. 13b, ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Nadto ustawa zmieniająca wprowadziła zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury.

Zauważyć zatem należy, że w niniejszej sprawie ustalone zostało, że odwołująca niewątpliwie od 1 stycznia 1982 roku do 15 sierpnia 1988 roku pełniła służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy. Zatem z mocy art. 15c cyt. ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...], już na tej tylko podstawie zasadnym było obniżenie świadczenia.

Sąd Apelacyjny, odmiennie niż Sąd Okręgowy, nie miał w powyższym zakresie wątpliwości co do prawidłowości zastosowania przez organ rentowy przepisów prawa materialnego.

Zdaniem odwołującej przepis przyjęty przez organ emerytalny za podstawę decyzji nie powinien znaleźć zastosowania w jej przypadku, ponieważ narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i jest niezgodny z Konstytucją RP i Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Sąd Apelacyjny nie podzielił argumentacji odwołującej się.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), zgodnie z którą kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego organowi stosującemu przepisy art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie przyznano uprawnienia do kształtowania treści pojęcia "służba na rzecz totalitarnego państwa" w sposób dowolny.

Sąd Apelacyjny zauważył, że zgodnie z dominującą obecnie zasadą wykładni, mimo jednoznaczności językowej, dopuszczalne jest kontynuowanie zabiegów interpretacyjnych i oddanie pierwszeństwa rezultatowi otrzymanemu wedle dyrektyw funkcjonalnych ale jedynie wtedy, gdy rezultat językowy burzy podstawowe założenia o racjonalności prawodawcy. Za niedopuszczalne należy uznać to w sytuacji, gdy 1) treść sformułowanej definicji legalnej jest jednoznaczna językowo; 2) jednoznaczny językowo przepis przyznaje jakimś podmiotom określone kompetencje (por. M. Zieliński, Wybrane zagadnienia wykładni prawa, PiP 2009, nr 6, s. 9) – co ma miejsce w niniejszym przypadku. Ustawodawca wskazał jednocześnie wyłączny rodzaj dowodu, który służyć ma ustaleniu spełnienia się przesłanek tworzących definicję

legalną wskazanego pojęcia. Dowodem tym jest przewidziany w art. 13a ustawy zaopatrzeniowej dokument nazwany zaświadczeniem.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego ustawa zawiera definicję legalną, z której wynika jednoznacznie, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby, jako "służby na rzecz totalitarnego państwa" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. W tym zakresie Sąd Apelacyjny podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2020 r. (I OSK 3208/19).

Od zasady, o której mowa w art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej ustawodawca przewidział wyjątek. Zezwolił bowiem ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych na wyłączenie stosowania tego przepisu w przypadku, gdy służba funkcjonariusza pełniona na rzecz totalitarnego państwa przed dniem 31 lipca 1990 r. była krótkotrwałą, a po dniu 12 września 1989 r. rzetelnie wykonywał zadania i obowiązki, w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Ustawodawca uznał przy tym, że przesłanki te muszą być spełnione w stopniu kwalifikowanym, jako szczególnie uzasadniony przypadek. Niezaprzeczalnie wolą ustawodawcy było doprowadzenie regulacji prawnych dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb wymienionych w ustawie do rozwiązania zgodnego ze sprawiedliwością społeczną poprzez zlikwidowanie przywilejów dla osób, którym takie przywileje, z tytułu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa, nie należały się. Z tych właśnie względów, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura za ten okres wynosi 0 % podstawy jej wymiaru.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk nr 1061 z kadencji sejmiku 2015-2019) wskazano m.in., że ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa (...) jest konieczne, ponieważ

nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W uzasadnieniu projektu wskazano, że jako przywilej należy rozumieć ustalenie świadczeń emerytalnych i rentowych na zasadach znacznie korzystniejszych, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Chodzi o możliwość przejścia na emeryturę już po 15 latach służby. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty przyjmowane jest uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku, zaś kwota emerytury

lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80 % (emerytura) lub 90 % (renta inwalidzka) tego uposażenia. Zdaniem autora projektu, o ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalno - rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia dla byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Istotnym przywilejem funkcjonariusza policji jest również bardzo korzystna regulacja polegająca na tym, że świadczenie emerytalne wzrasta o 2,6 % wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy). Celem ustawy nowelizującej było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0 % podstawy wymiaru. Można zatem stwierdzić, że tak rozumiany cel ustawy wyraża się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Jedynie w przypadku krótkotrwałości tej służby, która w dodatku oceniana być musi jako szczególnie uzasadniony przypadek, ustawodawca wyraził wolę odstąpienia

od zasady. Przewidziana ustawowo w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dopuszczalność wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a ustawy, skutkująca objęciem osób, o których mowa w tych przepisach unormowaniami zawartymi w art. 15, art. 22 ww. ustawy, stanowi swoistego rodzaju *lex specialis*. Sytuuje osoby te w wyjątkowej pozycji. Tym samym, zbędne jest dopatrywanie się podtekstów w definicji legalnej pojęcia "służba na rzecz totalitarnego państwa".

Założenie przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20, iż służba ta powinna być oceniana indywidualnie i wymaga zbadania jej charakteru, stanowi zaprzeczenie woli ustawodawcy, a nadto nakłada

na organ niewykonalny *de facto* obowiązek dowodowy, a tym samym czyni niemożliwą jego ocenę przez sąd.

Pogląd powielany w orzecznictwie, a także w piśmiennictwie prawniczym, zgodnie z którym definicja ustawowa „służby na rzecz totalitarnego państwa” przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy, mające w istocie konstrukcję obalalnego ustawowego domniemania - w ocenie Sądu Apelacyjnego nie znajduje oparcia w przepisach ustawy zaopatrzeniowej odczytywanych w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa. Ustawodawca, poza ścisłą definicją legalną odwołującą się do przejrzystych i jednoznacznych kryteriów, nie upoważniających do jakiegokolwiek dalszej interpretacji, wprowadza rozwiązania ustawowe, które wypełniają wymagane od ustawodawcy standardy demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności realizują wymóg tworzenia takich regulacji prawnych, które pozostają w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Przede wszystkim ustawodawca pozwala na wyłączenie z katalogu osób poddanych generalnej zasadzie, o której mowa w art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej tych osób, które udowodnią, że przeciwdziałały swojej działalnością totalnemu ustrojowi (art. 15c ust. 5 i 6 i odpowiednio art. 22a ust. 5 oraz art. 24a ust. 6 ustawy zaopatrzeniowej). Jest to regulacja na tyle jasno skonstruowana, że nie wymaga odwoływania się do wykładni funkcjonalnej czy systemowej. Co więcej, należy zauważyć, że regulacja ta wzmacnia legalną definicję pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa", albowiem dowodzi, że powinno być ono rozumiane wyłącznie przez pryzmat czasu i miejsca jej pełnienia.

Innymi słowy, gdyby w definicji tej zakodowane było "bezpośrednie zaangażowanie funkcjonariusza w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego" w odróżnieniu od "służby na rzecz państwa jako takiego" - to wskazana regulacja pozwalająca wyłączyć unormowania "restrykcyjne", jak określa je orzecznictwo, byłaby zbędna.

Jako niezrozumiałe wydaje się zatem poszukiwanie możliwości uzyskania tożsamego rezultatu, poprzez niedozwoloną modyfikację definicji legalnej. Przypomnieć bowiem trzeba, że uprawnienie sądu do wykładni prawa kończy się tam, gdzie zaczyna się tworzenie nowej normy prawnej w toku stosowania prawa.

Reasumując tę część rozważań, Sąd Apelacyjny uznaje, za całkowicie zbędne, a nadto sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni twierdzenie o konieczności odkodowania pełnej treści pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa" poprzez indywidualizowanie charakteru tej służby. W istocie bowiem taka wykładnia sprowadza się do stworzenia nowej normy prawnej, w dodatku sprzecznej z celem i brzmieniem pozostałych regulacji ustawy zaopatrzeniowej.

Zauważyć należy, że powyższy pogląd nie jest odosobniony. Również SSA Jerzy A. Sieklucki w zdaniu odrębnym do wyroku SA w Lublinie z 15 grudnia 2020 r., Legalis nr 2530663) nie podzielił poglądu zawartego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, że fakt pełnienia „służby na rzecz totalitarnego państwa” w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w instytucjach i formacjach wskazanych w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... wykazany w informacji IPN o przebiegu służby, może być kwestionowany poprzez dowodzenie, że służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, z pominięciem wskazanej w ustawie zaopatrzeniowej drogi pozwalającej na niestosowanie przepisów ustawy w odniesieniu do osób, które udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Takie podejście niweczy istotę nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej. SSA Jerzy A. Sieklucki zauważył, że ideą tej nowelizacji było wprowadzenie do systemu prawa takich rozwiązań, które w pełniejszym zakresie zapewniłyby zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL, poprzez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., ponieważ wprowadzone na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. rozwiązania okazały się w praktyce nie w pełni skuteczne. Chodziło o wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych

przy ocenie służby byłych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa poprzez precyzyjne wskazanie instytucji i formacji, w których służba miała taki właśnie charakter. SSA Jerzy A. Sieklucki zaprezentował stanowisko, że w świetle przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wystarczające jest formalne (udokumentowane) wykazanie, że wnioskodawca pełnił służbę w jednej z enumeratywnie wymienionych w tym przepisie instytucji czy formacji, która została uznana przez ustawodawcę

za służbę na rzecz totalitarnego państwa. A zatem, wystarczający jest fakt pełnienia służby w tych instytucjach i formacjach, natomiast rzeczywisty charakter zadań

i obowiązków funkcjonariusza realizowanych w tych instytucjach i formacjach jest,

w świetle tej normy, prawnie obojętny. Powyższe skutkuje tym, że kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej podlega sądowej weryfikacji, ale jedynie w zakresie formalnej przynależności konkretnego funkcjonariusza do instytucji wymienionych w art. 13b ustawy. SSA J.

A. S. zauważył, że ustawodawca, w ustawie zaopatrzeniowej, nie przewidział po stronie takiego funkcjonariusza uprawnienia do kwestionowania faktu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa poprzez dowodzenie, że służba pełniona w tym czasie, we wskazanych w art. 13b instytucjach i formacjach, nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Wskazał natomiast, że funkcjonariusz, któremu obniżono świadczenie zaopatrzeniowe, może wystąpić do właściwego ministra o weryfikację spornych okresów jego służby w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jeżeli uważa, że spełnił warunki, o których mowa w jej art. 8a. Nadto, ustawa przewiduje, że przepisów obniżających świadczenia nie stosuje się, jeżeli osoba uprawniona udowodni, że przed rokiem 1990 r. funkcjonariusz, bez wiedzy przełożonych, współpracował i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (tak: art. 15c ust. 5, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej).

Sąd Apelacyjny nadto zwrócił uwagę, że cel tej nowelizacji w swoim generalnym założeniu i co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy zwykłego w ustalone uprawnienia emerytalne i rentowe w/w funkcjonariuszy, gdyż uprawnienia te - o ile ich istnienie lub wysokość mają ścisły związek z tą służbą - zostały nabyte niegodziwie.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie sygn. akt K 6/09 uznał, iż art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa nie wynika w żaden sposób, że każdy bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca był uprawniony do wprowadzenia regulacji obniżających w racjonalnie miarkowany sposób świadczenie emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa publicznego, 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. Zdaniem Trybunału zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.

Sąd Apelacyjny wskazuje, że możliwość pozostającej w zgodzie z ustawą zasadniczą ingerencji w sferę prawa zabezpieczenia społecznego potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 roku (II UZP 2/11, Legalis nr 288417), oceniając przepisy tzw. „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej”. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r. uprzednia nowelizacja z 2009 roku zaliczała okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa do tzw. wysługi emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych i przyznanie po 0,7 % podstawy wymiaru emerytury obliczanej od ostatniego, tj. z reguły najwyższego miesięcznego uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, w żaden sposób nie dyskryminowała tych osób. Przeciwnie, nadal, pomimo tej nowelizacji i

obniżenia współczynnika z 1,3 % do 0,7 % świadczenia tej grupy ubezpieczonych (adresatów nowelizacji z 2009 roku) były co najmniej porównywalne, a nawet korzystniejsze niż świadczenia ustalane w systemie nabywania świadczeń emerytalnych lub rentowych z powszechnym systemu ubezpieczeń społecznych. Sąd Najwyższy argumentował wówczas, że uprawnionym do świadczeń z systemu powszechnego ustala się podstawę wymiaru świadczeń nie od najwyższego dochodu osiąganego w jednym (ostatnim) miesiącu podlegania ubezpieczeniom społecznym, ale z wieloletniego okresu ubezpieczenia i od przeciętnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe według przepisów prawa polskiego z okresu kolejnych 10 kalendarzowych z ostatnich 20 lat kalendarzowych, albo z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia, poprzedzających bezpośrednio rok zgłoszenia wniosku o świadczenie (art. 15 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Odnosząc powyższą ocenę do obecnej regulacji prawnej Sąd Apelacyjny uznał, iż sporna legislacja (art. 15c) nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nadal (po wprowadzeniu zasad nowelizacją z 2009 roku) mniej korzystne jest uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, którym wprawdzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składkowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy pozbawienia wolności z przyczyn politycznych wobec nieuzyskiwania podlegającego obowiązkowi składkowemu dochodu wskutek poddania ich bezprawnym represjom politycznym ze strony tzw. aparatu bezpieczeństwa (...)).

Zatem, obecne przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru (z ostatniego, w normalnym biegu zdarzeń najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym) za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne jest społecznie sprawiedliwe.

W ocenie Sądu Apelacyjnego służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej, w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do dalszego utrzymywania lub korzystania z przywilejów uzyskanych

z nielegalnej, niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia podstawowych, bo przyrodzonych naturze ludzkiej standardów prawnych i obywatelskich demokratycznego państwa prawnego, tj. przywilejów z tytułu służby w organach, które w istocie rzeczy były strukturami niebezpieczeństwa państwa totalitarnego, przeznaczonymi do zwalczania ruchów niepodległościowo-wolnościowych i demokratycznych dążeń oraz aspiracji do odzyskania lub przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich.

Jednoznacznie krytycznie należy ocenić powoływanie się na jakiegokolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku

z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby niebezpieczeństwa państwa komunistyczno-totalitarnego przez świadomych swej służby funkcjonariuszy. Powoływanie się na zasadę praw nabytych, które w istocie rzeczy zmierza do utrzymania przywilejów (bo w dalszym ciągu korzystniej liczonych świadczeń według nowelizacji z 2009 roku, z uwagi na sposób ustalania wysokości świadczenia) nabytych niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie z tytułu lub związku z uczestnictwem w strukturach służb niebezpieczeństwa totalitarnego, które zwalczały przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie, nie stanowi prawnej, prawniczej ani etycznie-moralnej podstawy do kontestowania zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej legalności zmian ustawodawczych zmierzających do zrównoważenia uprawnień zaopatrzeniowych byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa totalitarnego i co istotne - tylko za okresy takiej represyjnej służby - do standardów i poziomu powszechnych uprawnień emerytalno-rentowych ogółu ubezpieczonych obywateli. Odpowiada to konstytucyjnym zasadom urzeczywistniania nie tylko zasady sprawiedliwości społecznej, ale realizuje ustawodawczy i jurysdykcyjny obowiązek zapewnienia reguł

elementarnej przyzwoitości, które wymagają, aby przywileje zaopatrzeniowe sprawców lub uczestników systemu zniewolenia i stosowania totalitarnych represji politycznych uzyskane w okresach i z takiego nielegalnego, niegodnego lub niegodziwego tytułu, nie odbiegały znacząco od standardów świadczeń emerytalno-rentowych wynikających z powszechnego systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Z bezprawnego tytułu i okresów uczestnictwa w zwalczaniu przyrodzonych praw człowieka i narodu oraz podstawowych wolności obywatelskich nie sposób prawnie ani racjonalnie wywodzić żądania utrzymania niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie nabytych przywilejów z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 roku, K 39/09, z dnia 24 lutego 2010 roku, K 6/09, z dnia 11 lutego 1992 roku, K 14/91, z dnia 23 listopada 1998 roku, SK 7/98, z dnia 22 czerwca 1999 roku, K 5/99).

Reasumując ustawodawca przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalne nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny wziął również pod uwagę, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 roku (sygn. akt P 10/20), stwierdzono,

że art. 22a ust. 2 cyt. wyżej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...], jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższy wyrok dotyczył co prawda policyjnej renty inwalidzkiej, jednak w uzasadnieniu Trybunał zwrócił uwagę na istotne kwestie ogólne, rzutujące na ocenę zasadności odwołań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa od decyzji obniżających wysokość nabytych przez nich świadczeń.

W ocenie Trybunału, ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych wartości, był uprawniony, pomimo znacznego upływu czasu

od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia kolejnej regulacji obniżającej – w racjonalnie miarkowany sposób – świadczenia rentowe za okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Podniesiono również m.in., że standard konstytucyjny jest w tym obszarze wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury i renty mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pomimo uznania, że prawo do świadczeń nieproporcjonalnie wyższych zostało nabyte w sposób niegodziwy, ustawodawca nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia, zapewniając im uposażenie na poziomie minimum socjalnego. Nie można zatem uznać,

by stanowiło to nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP. Skonkludowano, że kontrolowany przepis ustawy nie pozbawia funkcjonariuszy możliwości uzyskania świadczenia, zmniejsza jedynie kwotę wypłacaną z tego tytułu do takiej, jaką pobiera znaczna liczba polskich rencistów.

W konsekwencji powyższych rozważań ocenić należało, że zaskarżona decyzja jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, co do których Sąd Apelacyjny odmiennie niż Sąd Okręgowy nie odnalazł przesłanek do odmowy ich zastosowania.

Jak już wyżej wskazano ratio legis rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2016 roku jest obniżenie świadczenia jako wynik świadomego i dobrowolnego udziału ubezpieczonej w służbach bezpieczeństwa państwa o strukturze komunistyczno-totalitarnej, które zwalczały najbardziej podstawowe, bo przyrodzone prawa człowieka i wolności obywatelskie.

Istota działań właśnie jednostek wymienionych w art. 13 b ustawy służyła utrzymywaniu reżimu totalitarnego na terenie Państwa Polskiego. W Państwie jakim Polska była przed 1990 r. ingerencja w prawa i wolności obywateli (polegająca

na znacznych ograniczeniach w możliwości przekraczania granicy, uzyskiwanej tylko okresowo i zależnej głównie od dobrej woli decydentów) miały być narzędziem

do utrzymywania ich w posłuszeństwie wobec narzucanych idei promujących niesłuszne przywileje konkretnych osób kosztem całego społeczeństwa. Wprowadzony do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b, wymienia wprost jednostki, w których ubezpieczona pełniła służbę, jako instytucje, w których służba nosi cechy służby na rzecz totalitarnego państwa.

Dla dokonania oceny rzeczywistego zakresu obowiązków ubezpieczonej, konieczne jest przybliżenie zakresu pracy Wydziału II Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych. Głównym bowiem przedmiotem działalności Wydziałów II WUSW była organizacja i prowadzenie walki z działalnością wywiadów państw kapitalistycznych skierowaną przeciwko Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i krajom obozu socjalizmu, na terenie podległych im województw.

W tym celu Wydziały (...):

organizowały pracę kontrwywiadowczą w kierunku ujawnienia i przecinania wrogiej działalności agentury wywiadów państw kapitalistycznych,

w pierwszym rządzie USA, Anglii, Niemiec Zachodnich, Francji oraz związanych z nimi polskich emigracyjnych ośrodków szpiegowskich (dotyczyło to zarówno agentury osiadłej na stałe w kraju, jak i zasyłanej z zagranicy przez ośrodki wywiadowcze dla wykonywania poszczególnych zadań i powrotu za granicę);

prowadziły pracę kontrwywiadowczą w stosunku do pracowników placówek dyplomatyczno-konsularnych i innych przedstawicielstw państw kapitalistycznych akredytowanych w Polsce, przebywających na terenie podległych im województw – celem wykrycia i przecinania szpiegowskiej i innej wrogiej działalności, uprawianej przez pracowników tych przedstawicielstw, przeciwko PRL;

prowadziły pracę kontrwywiadowczą celem ujawnienia i przecinania wrogiej działalności agentów wywiadów państw kapitalistycznych spośród obywateli tych państw, stale lub czasowo przebywających na terenie tych województw – wykrywały i rozpracowywały wrogie agentury spośród członków delegacji państw kapitalistycznych, przebywających na terenie województw, korzystających w tym zakresie również z możliwości operacyjnych innych jednostek Wojewódzkich Urzędów;

prowadziły walkę ze szpiegowską działalnością uprawianą przeciwko PRL przez byłych pracowników i agentów „dwójki” sanacyjnej oraz byłych pracowników i agentów wywiadu i kontrwywiadu hitlerowskich okupantów;

wykrywały i zwalczały wrogą działalność nacjonalistów ukraińskich, białoruskich, litewskich i białogwardzistów rosyjskich – kierowaną przez zagraniczne ośrodki dyspozycyjne, rozpracowują agenturę tych ośrodków na terenie podległych im województw;

organizowały poszukiwanie ukrywającej się agentury wywiadów państw kapitalistycznych i szczególnie niebezpiecznych dla kraju przestępców, zgodnie ze specjalną instrukcją.

W celu realizacji powyższych zadań Wydziały (...):

zdobywały kontrwywiadowczą agenturę, traktując ją jako podstawowy środek w ujawnianiu i zwalczaniu działalności państw kapitalistycznych – równoległe z pracą agenturalną stosowały i inne środki pracy operacyjnej, przewidziane odnośnymi instrukcjami i przepisami;

zakładały sprawy agencyjne i organizowały rozpracowanie agencyjne osób, uprawiających działalność szpiegowską lub podejrzanych o uprawianie tej działalności;

organizowały i prowadziły obserwację agencyjną w stosunku do osób, które ze względu na działalność wywiadowczą w przeszłości lub ówczesne kontakty z agentami wywiadów państw kapitalistycznych – mogły być zaangażowane do wrogiej działalności przeciwko PRL;

pod kontrolą i kierownictwem Departamentu II brały udział w agenturalnym rozpracowaniu, działających bezpośrednio przeciwko PRL – zagranicznych wywiadów państw kapitalistycznych i związanych z nimi polskich emigracyjnych ośrodków szpiegowskich – pod kierownictwem Departamentu II nasadzały agenturę w tych ośrodkach, wykrywały ich działalność na kraj, ujawniały agentów tych ośrodków, a także lokale kontaktowe, mieszkania konspiracyjne, pocztowe martwe skrzynki; ujawniały, opanowywały lub likwidowały kanały łączności wymienionych ośrodków z ich agenturą w kraju;

pod kontrolą i kierownictwem Departamentu II prowadziły prace w zakresie werbunku obywateli państw kapitalistycznych czasowo lub stale przebywających na terenie podległych im województw oraz przygotowywały werbunki i nasadzenia agentury w dyplomatyczno-konsularnych i innych przedstawicielstwach państw kapitalistycznych, akredytowanych w Polsce;

pod kontrolą i kierownictwem Departamentu II centralizowały i uogólniały dane o działalności wrogich wywiadów, przeprowadzały analizę metod ich działania.

Natomiast odnosząc się do zakresu działania Wydziału (...) należy wskazać, że należała do niego operacyjna ochrona przed antypaństwowym i dywersyjnym oddziaływaniem ośrodków zagranicznych, prowadzenie działań profilaktyczno-operacyjnych, współdziałanie z właściwymi organami administracji państwowej oraz władzami politycznymi w celu przeciwdziałania i likwidowania zjawisk i źródeł powstawania zagrożeń w zagadnieniach, środowiskach i obiektach nadbudowy politycznej:

środowiska: twórcze, mniejszości narodowych, prawniczych, kombatanckich, dziennikarskich;

zagadnienia kultury i sztuki, turystyki i sporty, ochrony zdrowia, adwokatury, radia i telewizji oraz obiektów nadbudowy politycznej.

Wydziały(...)realizowały zadania związane ze zwalczaniem przejawów działalności zagranicznych ośrodków dywersji polityczno-ideologicznej, zorganizowanych grup antysocjalistycznych, prób tworzenia nielegalnych organizacji, związków i ruchów środowiskowych; działalności terrorystycznej i pogrózkowej o aspektach politycznych, przejawów wrogiej propagandy o aspektach politycznych.

Do zakresu działania Wydziałów (...) należało m.in. rozpoznawanie, wykrywanie, ograniczanie i likwidowanie antysocjalistycznej i antypaństwowej działalności wymierzonej przeciw konstytucyjnemu ustrojowi PRL, a także profilaktyczna ochrona przed działalnością, o której mowa wyżej. Zadania te Wydział (...) realizował w szczególności poprzez:

rozpoznawanie negatywnych zjawisk społeczno-politycznych, nastrojów i konfliktów społecznych,

ujawnienie, rozpracowywanie i neutralizowanie osób o wrogich poglądach politycznych;

zabezpieczenie operacyjne osób wyjeżdżających służbowo do krajów kapitalistycznych,

ujawnianie, rozpoznawanie i przeciwdziałanie naruszeniem przepisów

o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej.

Już tylko celem uzupełnienia powyższych rozważań zasadnym było przytoczenie ustaleń dokonanych na podstawie akt personalnych ubezpieczonej (załączona płyta – k. 30 akt):

Ubezpieczona pismem z dnia 23 grudnia 1981 r. zwróciła się z prośbą o przyjęcie jej do pracy w (...) w G. W..

Jak wynika z treści znajdującego się w aktach personalnych świadectwa z dnia 21 września 1983 r., ubezpieczona w dniu 21 września 1983 r. złożyła egzamin na podofficera MO.

Wnioskiem z dnia 23 września 1983 r. wystąpiono o nadanie ubezpieczonej stopnia MO – kaprała. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że ubezpieczona jest osobą zdyscyplinowaną, obowiązkową i sumienną, ponadto dobrze wywiązuje się z nakładanych zadań oraz wykazuje duże zaangażowanie w pracy. Wskazano również, że cechuje ją duże poczucie odpowiedzialności, a polecenia przełożonych wykonuje bez zastrzeżeń.

W aktach personalnych znajduje się również zaświadczenie wydane przez (...) w G. W.. z czerwca 1983 r. potwierdzające ukończenie 3-letniego cyklu doskonalenia zawodowego.

Mając natomiast na uwadze treść opinii służbowej z dnia 7 maja 1984 r. wypada zauważyć, że ubezpieczona na zajmowanym stanowisku dała się poznać jako pracownik zdyscyplinowany i sumienny. Swoje obowiązki służbowe starała się wykonywać dobrze i dokładnie, a polecenia przełożonych realizowała właściwie. Odnotowano, iż w realizacji zadań służbowych ubezpieczoną cechuje stanowczość i wnikliwość. Co istotne, w powyższym dokumencie wskazano, iż choć ubezpieczona jest bezpartyjna, to chętnie wykazuje zaangażowanie do działalności społecznej, a jej strona etyczno-moralna nie budzi zastrzeżeń. W konsekwencji uznano, że odpowiada na zajmowanym stanowisku.

Jak wynika z treści raportu z dnia 15 czerwca 1984 r., ubezpieczona sama wystąpiła z prośbą o wyrażenie zgody na jej przejście do Wydziału III WUSW na stanowisko sekretarki. Powyższa prośba została poparta przez jej przełożonych, którzy doceniając jej zaangażowanie w wykonywanie dotychczasowych obowiązków, uznali, iż zasługuje ona na awans.

Odnosząc się do treści zaświadczenia z dnia 15 kwietnia 1986 r., należy wskazać, że ubezpieczona złożyła egzamin ze znajomości „Zasad etyki i obyczajów funkcjonariuszy SB i MO w resorcie spraw wewnętrznych, uzyskując ocenę dobrą.

Analizując opinię służbową za okres od 1985 r. do 1987 r., wypada zauważyć, że odnotowano w niej, iż ubezpieczona wykazuje duży stopień odczytania i znajomość zagadnień natury ogólnej, które umiejętnie wykorzystuje w spełnianiu obowiązków służbowych. Nie stwierdzono jednocześnie zastrzeżeń pod kątem jej znajomości co do zasad pracy. Stwierdzono również, że dotychczasowa postawa ubezpieczonej wykazuje, że posiada ona spore doświadczenie zawodowe, a braków w kwalifikacjach zawodowych nie stwierdzono. Wskazano, że nałożone obowiązki służbowe stara się wykonywać dobrze i dokładnie, jest pracowita i zdyscyplinowana. Ponadto z opinii wynika, iż w opiniowanym okresie była kandydatką na członka (...), interesowała się zagadnieniami społeczno-politycznymi. Co więcej, wykazywała zaangażowanie w działalności społecznej jako członek (...). Postępowanie jej oceniono jako zgodne ze światopoglądem materialistycznym. Dostrzeżono również, że ubezpieczona stale podnosi swą wiedzę polityczną na szkoleniach oraz metodą samokształcenia. Ubezpieczona w opinii przełożonych postępowała zgodnie z zasadami etyki i moralności funkcjonariuszy SB i MO. W konsekwencji uznano, że na zajmowanym stanowisku jest w pełni przydatna.

Wnioskiem personalnym z dnia 12 stycznia 1989 r. wystąpiono o mianowanie ubezpieczonej na stanowisko sekretarz maszynistki Wydziału Finansowego.

Ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, że tamte czynności ubezpieczonej nie zmierzały do zwalczania Kościoła, opozycji, związków zawodowych, jak również, że nie naruszała praw i wolności człowieka są zakłamywaniem prawdy historycznej

czym w istocie było PRL i czemu, i komu służyła praca w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Natomiast całkowicie błędne i sprzeczne ze zgromadzonym materiałem należy uznać stanowisko, iż czynności wykonywane przez ubezpieczoną, polegały na wykonywaniu czynności zwyczajowo przewidzianych na zajmowanych przez nią stanowiskach (maszynistka i sekretarka), podczas gdy jak ustalono, zarówno Wydział (...), jak i Wydział (...), w których pracowała, miały za zadanie utrzymywanie totalitarnego ustroju, zaś sama ubezpieczona wykonywała w związku z tym swoje zadania chętnie, z wyjątkową starannością, za co w konsekwencji awansowała.

Wobec powyższego, zdaniem Sądu Apelacyjnego, zarzuty apelacyjne są uzasadnione, a to prowadzi do uznania, że wyrok Sądu Okręgowego jest nieprawidłowy, zaś organ rentowy zgodnie z obowiązującymi przepisami dokonał obniżenia należnej ubezpieczonej emerytury w oparciu o treść art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa.

Z tych też względów, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił odwołanie.

Rozstrzygając o kosztach postępowania Sąd Apelacyjny miał na uwadze treść art. 98 § 1 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Wobec czego należało zasądzić od ubezpieczonej na rzecz organu rentowego 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego organu rentowego na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. 2018.265 j.t.).

III AUa 552/22

UZASADNIENIE ZDANIA ODRĘBNEGO

Sędzia składu orzekającego Sądu Apelacyjnego nie zgodził się z zapadłym rozstrzygnięciem sądu drugiej instancji oraz w całości zaaprobował wywody prawne Sądu Najwyższego, wyrażone w uchwale Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 16.09.2020 r. III UZP 1/20, zapadłej na kanwie analogicznego problemu formalnoprawnego, wynikłego z treści art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13a ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W ocenie sędziego zgłaszającego zdanie odrębne, przepisy art. 15c (emerytura osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa), art. 18 ust.2 (kwota emerytury lub renty nie może być niższa od kwoty najniższej emerytury lub renty), art. 22a (renta inwalidzka osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa) i art. 24a (renta rodzinna przysługująca po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa) w zw. z art. 13b ust. 1 i w zw. z art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie pozwalają na obniżanie świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i członków ich rodzin z następujących przyczyn.

1.

W pierwszej kolejności, skupiając się wprost na literalnej interpretacji analizowanych przepisów, tj. art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13a i w zw. z art. 15c, art. 22a oraz art. 24a a w tym kontekście pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, należy zwrócić uwagę na niejednoznaczność prawną i otwartość katalogu zamieszczonego w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wymaga podkreślenia, że w uzasadnieniu projektu do ustawy zmieniającej z dnia 16.12.2016 r., 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. Jednak, mimo powyższego założenia, ustawodawca nie zlikwidował tej wady poprzedniej ustawy, ponieważ regulacja zawarta w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest nadal w znacznym zakresie niekonkretna, a przez to niemożliwa do zastosowania. Ustawodawca w art. 13b ust.

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

Idąc dalej w kwestii językowej interpretacji art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, egzemplifikując należy zauważyć, że chociażby 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 szpiegowskich.

Analogiczne warunki, niejasne i nieczytelne z punktu widzenia prawa, a tym samym niemożliwe do weryfikacji w okolicznościach konkretnej sprawy, zostały wprowadzone w kolejnych literach punktu 5, tj. litera a) nadzorujące prace jednostek wypełniających zadania: wywiadowcze, kontrwywiadowcze, Służby Bezpieczeństwa, czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w służbie bezpieczeństwa; litera c) wypełniające zadania Służby Bezpieczeństwa; litera d) wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa; litera e) odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa. Wymaga podkreślenia, że ustawa nie definiuje znaczeniu legalnym wskazanych wyżej pojęć, użytych do skonstruowania warunków wymienionych w literach od a) do e), na podstawie których dopuszcza się kwalifikację pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych. Ustawa nie wyjaśnia co w znaczeniu legalnym oznaczają pojęcia: - czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, które to czynności i jaki był stopień niezbędności, - zadania SB, jakie to konkretnie zadania, o jakim szkolnictwie i dyscyplinie mówi ustawa, o jakich kadrach i aspektach ideowo-wychowawczych pracy w SB jest mowa.

Zatem, nawet gdy kwalifikacja prawna służby ubezpieczonego nie budzi wątpliwości ustawowych, bo wprost wpisuje się w jednostkę lub formację konkretnie wymienioną w jednym z punktów art. 13b ust. 1, to i tak nie ma podstaw do zastosowania art. 15c, art. 22a lub art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, ponieważ by przypisać ubezpieczonemu cechę służby na rzecz totalitarnego państwa, należało wykazać, że ubezpieczony w ramach służby, był zatrudniony takiej strukturze, która spełniała jeden z warunków wymienionych w literach od a) do e) punktu 5 art. 13b ust. 1 ustawy. Weryfikacja spełnienia takiego warunku w żadnym wyżej wskazanym przypadku nie jest jednak możliwa, ponieważ ustawa nie definiuje i nie precyzuje pojęć prawnych użytych w literach od a) do e) punktu 5 art. 13b ust. 1 ustawy. Po to by można było sprawdzić, czy ubezpieczony działał w jednostce/formacji wypełniającej zadania Służby Bezpieczeństwa, bądź wypełniającej zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, bądź wykonującej czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, bądź odpowiedzialnej za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa, należało znać znaczenie prawne tych pojęć. Dla laika pojęcie takich zadań jest znane jedynie intuicyjnie. To co dla jednych może być realizacją zadań SB, bądź wykonywaniem czynności operacyjno-technicznych niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa, dla innych nie musi tym być, i te dylematy powinny rozstrzygnąć regulacje ustawowe, których nie ma.

Trzeba też zaznaczyć, 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: (...)

Czyli już w toku w procesie legislacyjnego przedstawiciele IPN podkreślali nieprecyzyjność katalogu formacji i instytucji ujętego w ustawie zaopatrzeniowej. Wyjaśnienia przedstawiciele 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. Są to dylematy z pogranicza etyki i moralności, których nie sposób rozstrzygnąć, bez precyzyjnej i uzasadnionej prawnie regulacji ustawowej.

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. 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).

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, iż ustawa z 16.12.2016 roku wprowadziła nowe kryterium - służbę na rzecz totalitarnego państwa, a to, co taka „służba” oznacza, tłumaczy ustawa lustracyjna: chodzi o zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. To dodatkowe kryterium jest kluczem. Można argumentować, że nie wystarczy być na liście instytucji i jednostek, które ustawodawca uznał za totalitarne. Rzecznik PO słusznie argumentował, że obywatel ma prawo oczekiwać, że oceniając sprawę jego emerytury, państwo sprawdzi, czy jego służba spełniała cechy określone w definicji ustawy lustracyjnej, a tylko tak może być zrealizowany cel ustawy, by ci, których służba nie była działaniem na rzecz totalitarnego państwa, nie tracili w sposób nieuzasadniony świadczeń.

Wymaga też zauważenia, że 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. Nie można bowiem 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. Powyższe prowadzi do wniosku, że treść przepisu art. 13b ust. 1 ustawy podlega interpretacji w całości jako obowiązująca norma prawna.

W tym miejscu, konieczna jest uwaga, że przedstawiona metoda subsumpcji zasadniczo nie może być w ogóle zastosowana, ponieważ ustawa nie definiuje konkretnie formacji, w których służył funkcjonariusz, a jedynie posługuje się określeniem poprzedniczki i odpowiedniki terenowe, a jak już w jednostkowym przypadku formacja jest ujęta konkretnie, to wprowadza w art. 13b ust. 1 pkt 5, w poszczególnych literach przepisu, warunki weryfikacyjne niemożliwe do zdefiniowania w rozumieniu prawa. Wymaga też zauważenia, że to gdzie szukać tych konkretnych poprzedniczek i odpowiedników terenowych, wskazuje dopiero na etapie procesu sądowego IPN, przez załączanie pliku archiwalnych dokumentów i aktów prawa wewnętrznego, lecz bez ich interpretacji w kontekście konkretnej podstawy prawnej oraz bez umocowania proceduralnego. Wygląda to tak, że IPN składa plik dokumentów, który w jego ocenie jest adekwatny do okoliczności sprawy, jakkolwiek ustawa nie wskazuje żadnych przesłanek weryfikacji tego rodzaju danych pozaustawowych, a ubezpieczeni jednoznacznie zaprzeczają kwalifikacji dokonanej przez IPN w odniesieniu do charakteru indywidualnej służby w spornym okresie. Powstaje więc sytuacja patowa, gdy to IPN powołuje się na historyczne i archiwalne dokumenty źródłowe, by wykazać pełnienie służby w formacji określonej pod pozycją wskazaną w art. 13b, zaś ubezpieczeni temu zaprzeczają, wskazując na nieprawidłowość tej kwalifikacji. To ustawa powinna zdefiniować przesłanki kwalifikacji służby na rzecz totalitarnego państwa, co umożliwiłoby wybrnięcie z tego rodzaju sytuacji.

Należy przy tym podkreślić 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 8 grudnia 2009 r., I UK 195/09). Tego rodzaju okoliczności nie istnieją w sprawach z odwołań od decyzji obniżających świadczenia, rozpatrywanych na gruncie analizowanych przepisów ustawy zaopatrzeniowej, zatem brak podstaw do przejawiania inicjatywy dowodowej, która w istocie sprowadziłaby się do wyłączenia profesjonalnych instytucji publicznych i poszukiwania archiwalnych dokumentów przeciwko funkcjonariuszowi, pobierającemu legalne świadczenia emerytalno-rentowe, w celu obniżenia tych świadczeń. Wskazany cel ustawowy, czyli realizacja społecznego oczekiwania na wprowadzenie sprawiedliwości dziejowej, nie uzasadniały podjęcia postępowania dowodowego z urzędu, pomijając już kwestie, że archiwalne dokumenty źródłowe nie stanowiły podstawy prawnej kwalifikacji służby ubezpieczonego, bowiem ustawa zaopatrzeniowa nie wprowadziła tych dokumentów jako przesłanki weryfikacji służby na rzecz totalitarnego państwa.

Zasadniczo, zatem nie ma żadnych podstaw ustawowych wprost wynikających z ustawy, by okresy wynikające z informacji IPN traktować jako służbę ubezpieczonych na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym, z uwagi na niedookreśloność regulacji zawartej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, nie ma podstaw faktycznych do zastosowania art. 15c, art. 22b i art. 24a ustawy i do ponownego ustalenia świadczeń przez obniżenie wysokości, ponieważ nie ma prawnej możliwości wykazania przesłanek ustawowych pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, właśnie w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej.

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 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).

Dodatkowo, konieczne jest odniesienie spawy 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 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 : (...)

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). A dodatkowo, wprowadzone rozwiązanie 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, 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.

Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r. II 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. Identyfikacja rzeczą 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 zagadnienia w kontekście zasady proporcjonalności 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 przyjmując 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. (...) 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 ustalenia 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 konsekwencji, w zgodzie z wykładnią prokonstytucyjną przepisu prawa stosowanego w indywidualnej sprawie, należało ocenić, że przepisy art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej nie miały zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji ubezpieczonego.

3.

Ostatnim zagadnieniem jest sankcja ustawodawcy przewidziana w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy: Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Analogiczną regulację zawiera art. 24a ust. 2 i art. 22a ust. 3 ustawy. Przepisy te, zatem wprowadzają w stosunku do funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1.08.1990 r. już na rzecz wolnej Polski, swoistą sankcję finansową polegającą na tym, że niezależnie od wysokości wypracowanego w okresie służby świadczenia, wartość ta, w każdym przypadku kwalifikowanym na podstawie art. 13b ust. 1 ustawy, będzie obniżona do kwoty przeciętnej świadczenia (emerytury, renty, renty rodzinnej) wypłacanego w systemie ubezpieczenia powszechnego.

Należy w tym miejscu zauważyć, że część z tych funkcjonariuszy przeszła weryfikację w oparciu o regulacje zawarte w art. 132 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180) i w wydanej na ich podstawie uchwale nr 69 Rady Ministrów z 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M.P. Nr 20, poz. 159). W myśl przepisów uchwały nr 69, celem przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego powołano Centralną Komisję Kwalifikacyjną, Komisję Kwalifikacyjną do Spraw Kadr Centralnych oraz wojewódzkie komisje kwalifikacyjne. W każdym województwie przewodniczący Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej powołał wojewódzką komisję kwalifikacyjną spośród przedstawicieli: Szefa Urzędu Ochrony Państwa, Komendanta Głównego Policji oraz związku zawodowego funkcjonariuszy Policji, a także spośród innych osób o uznanym w lokalnej społeczności autorytecie moralnym i społecznym, jak również o udział w pracach komisji zwrócił się do dwóch posłów i senatora z danego województwa. Wojewódzka komisja kwalifikacyjna oceniała przydatność kandydata do służby, na podstawie jego wniosku, dotychczasowych dokumentów osobowych

i dotyczących przebiegu służby oraz innych przedstawionych jej dokumentów, mogła również przeprowadzić z kandydatem rozmowę uzupełniającą z własnej inicjatywy lub na wniosek kandydata, mogła korzystać z pomocy właściwych komórek kadrowych Urzędu Ochrony Państwa, Policji i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wojewódzka komisja kwalifikacyjna wydawała pozytywną opinię o kandydacie w razie stwierdzenia, że odpowiadał wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza danej służby lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, określonym w ustawie, oraz powzięcia przekonania, że posiada kwalifikacje moralne do pełnienia służby, zwłaszcza że:

- 1) w toku dotychczasowej służby nie dopuścił się naruszenia prawa,
- 2) wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób,
- 3) nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych.

W przypadku negatywnej opinii wojewódzkiej komisji kwalifikacyjnej, kandydatowi przysługiwało prawo odwołania się do Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej.

Kwalifikacja byłych funkcjonariuszy SB do służby w RP, zwana potocznie weryfikacją, była zatem procesem sformalizowanym i legalnym w tym sensie, że miała umocowanie prawne i odbywała się w prawie uregulowanej procedurze. Aktualnie wyniki prac komisji kwalifikacyjnych są dezawuowane, co jednak nie zmienia faktu, że Centralna Komisja Kwalifikacyjna i komisje wojewódzkie były niewątpliwie legalnymi organami administracji publicznej już w walnej Polsce, działającymi w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Tym samym opinia pozytywna komisji kwalifikacyjnej w sensie prawnym oznaczała – i nadal oznacza, do czasu legalnego jej uchylecia - że osoba oceniana posiadała kwalifikacje moralne do pełnienia służby w RP, a zwłaszcza w toku dotychczasowej służby były funkcjonariusz SB nie dopuścił się naruszenia prawa, wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób, nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych. Należy podkreślić, że jeżeli były funkcjonariusz SB otrzymał ocenę prawnie usankcjonowaną, to aktualnie, na gruncie przepisu art. 13b ust. 1 ustawy, nie ma podstaw prawnych do tego by tę ocenę podważać, czy też w ogóle pomijać.

Powyższe prowadzi do wniosku, że funkcjonariusz aktualnie kwalifikowany na podstawie art. 13b ust. 1 ustawy, który otrzymał pozytywną ocenę komisji kwalifikacyjnej, potwierdzającą nienaganność służby w formacji SB, podlega represji, ponieważ analizowana ustawa, wbrew pozytywnej ocenie komisji kwalifikacyjnej, przypisuje mu pejoratywne cechy osoby służącej na rzecz totalitarnego państwa i z tej racji odbiera świadczenia z zabezpieczenia społecznego, wypracowane podczas służby na rzecz R, a co więcej czyni to już po raz drugi.

Ustawodawca, regulacją przewidzianą w art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 oraz art. 24a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadził swoiste świadczenia ryczałtowe, niezależne o długości służby i charakteru służby w RP. Nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i prawem do przyznanego zabezpieczenia społecznego jest wprowadzenie regulacji ustawowej, na mocy której funkcjonariusza pozbawia się prawa do emerytury ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, i w to miejsce wprowadza świadczenie ryczałtowe, w wartości często znacząco niższej niż dotychczasowe, oderwane od przepisów prawa obowiązujących ogół funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Nie sposób racjonalnie wyjaśnić, dlaczego funkcjonariuszowi odbiera się prawo do wyliczenia świadczenia zgodnie z przepisami prawa za okres służby na rzecz wolnej Polski, ale też często za okres zatrudnienia cywilnego. Tego rodzaju drastyczna sankcja powinna być odpowiedzią na określone i udowodnione bezprawne zachowania, i nie może wynikać z zasady odpowiedzialności zbiorowej, gdy to wszyscy uczestnicy danej zbiorowości odpowiadają za bezprawne zachowania poszczególnych osób.

Ponadto, w uzasadnieniu projektu ustawy nie przedstawiono argumentów odnoszących się do zasady proporcjonalności rozwiązania prawnego z art. 15 ust.3 i art. 22a ust. 3 oraz art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. Nie wyjaśniono przesłanek przemawiających za wprowadzeniem do systemu emerytur tak drastycznego rozwiązania, dotychczas nie stosowanego. I nie można zgodzić się z zapewnieniem ustawodawcy, że interes bytowy funkcjonariuszy został zabezpieczony przez przyznanie świadczenia w wysokości przeciętnego świadczenia emerytalno-rentowego realizowanego w systemie powszechnym. Nie można przyjąć argumentacji, że ustawodawca, gwarantując emerytowi/

renciści policyjnemu środki na poziomie dwa tysiące złotych brutto działał legalnie i w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi, tylko dlatego że przecież mógł w ogóle pozbawić emeryta jakichkolwiek środków, a tego nie uczynił, albo nawet żądać zwrotu dotychczas wypłaconych. Należy tu mieć na uwadze, że adresaci prawa nie mogą być zaskakiwani przyjmowanymi przez ustawodawcę rozwiązaniami prawnymi. Ustawodawca ma obowiązek zapewnienia adresatom prawa możliwości pokierowania swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2010, Kp 6/09). W kontekście wprowadzonych rozwiązań prawnych, nie można porównywać sytuacji osoby, która przez lata pracuje na swój fundusz emerytalny i odchodząc na emeryturę ma świadomość wartości oczekiwanych świadczeń, z sytuacją funkcjonariusza, który pełnił służbę w warunkach uprzywilejowanego systemu emerytalnego, otrzymywał tak wysłużoną emeryturę, a potem z dnia na dzień (brak vacatio legis) w imię sprawiedliwości dziejowej otrzymał emeryturę ryczałtową.

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

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

Powyższe wg: (...)

Ustawodawca, jak wskazał w uzasadnieniu do projektu ustawy, dążył do realnego zmniejszenia świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa. Wyjaśniał:

konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością).

Ustawodawca jednak nie zrealizował wskazanego postulatu w pełnym zakresie. W nawiązaniu do uwag zgłoszonych na komisji, nie uzasadnił, 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 i art. 22a ust. 3 oraz art. 24a ust. 2 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.

Przedstawione stanowisko prawne jest ówież poparte poglądem wyrażonym w wyroku Sądu Najwyższego z 16.03.2023, (...) 120/22. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytur, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik

została wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1, ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

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 u na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, czy też nie.

W konsekwencji powyższego, na podstawie art. 324 §2 k.p.c. zgłoszono zdanie odrębne.

SSA Jolanta Hawryszko