

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 sierpnia 2023 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia Jolanta Hawryszko (spr.)

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

sprawy R. M.

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

o wysokość emerytury i renty inwalidzkiej

na skutek apelacji ubezpieczonego

od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. akt VI U 2269/20

1. zmienia zaskarżony wyrok i poprzedzające go decyzje organu rentowego nr (...) i nr (...) w ten sposób, że policyjna emerytura i renta ubezpieczonego R. M. nie ulegają ponownemu ustaleniu na podstawie art. 15 c i art. 22 a ustawy z 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin,

2. zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz ubezpieczonego R. M. kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za instancję apelacyjną wraz z ustawowymi odsetkami należnymi po upływie tygodnia od dnia doręczenia zobowiązanemu niniejszego orzeczenia do dnia zapłaty.

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

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 26 maja 2017, nr (...) na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej,

Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 roku poz. 708 ze zm.) oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięi Narodowej informacji nr (...) z 21 marca 2017 ponownie ustalił wysokość **emerytury** należnej ubezpieczonemu **R. M.** stwierdzając, że od 1 października 2017 świadczenie wynosi 941, 24 zł przy przyjęciu podstawy wymiaru 4301, 84 zł. Wysokość świadczenia podwyższono do wysokości najniższej emerytury 1 000 zł. Decyzją z 26 maja 2017 nr (...) organ na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ponownie ustalił wysokość **renty inwalidzkiej** stwierdzając, że od 1 października 2017 renta inwalidzka z tytułu zaliczenia ubezpieczonego do III grupy, stanowiąc o % podstawy wymiaru wynosi 0 zł, przy przyjęciu podstawy wymiaru świadczenia 4193, 24 zł. Wysokość renty została podwyższona do kwoty świadczenia w najniższej wysokości 1000 zł.

Odwołania od powyższych decyzji wniósł ubezpieczony, zarzucając: naruszenie art. 2 Konstytucji RP, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługujących ubezpieczonemu świadczeń, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego; art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polegające na arbitralnym obniżeniu przysługujących ubezpieczonemu świadczeń, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego odwołującemu prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego; art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w związku z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności polegające na naruszeniu godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, a tym samym arbitralne przypisanie odwołującemu - w akcie prawnym rangi ustawy - winy za działania związane z naruszeniami praw człowieka, których dopuszczali się niektórzy przedstawiciele władzy publicznej PRL oraz niektórzy funkcjonariusze organu; bezpieczeństwa PRL, a do których ubezpieczony w żaden sposób się nie przyczynił; art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie i Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i w związku z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na nieuzasadnionym, dyskryminującym zróżnicowaniu uprawnień ubezpieczonego o charakterze majątkowym wynikających ze służby po roku 1990; art. 45 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na zastosowaniu represji bez wykazania winy indywidualnej, zastąpienie w tym zakresie władz sądowniczej władzą ustawodawczą i odwróceniu w ten sposób zasady domniemania niewinności przez uznanie wszystkich funkcjonariuszy będących w służbie przed 31 lipca 1990 roku za winnych działań zasługujących na penalizację; a w konsekwencji powyższych naruszeń naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i w związku z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na arbitralnym naruszeniu praw osobistych, praw majątkowych i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej. Ubezpieczony wniósł o zmianę zaskarżonych decyzji przez przyznanie świadczeń w dotychczasowej wysokości.

W odpowiedzi na odwołania organ rentowy wniósł o ich oddalenie.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 30 czerwca 2022 r. oddalił odwołania i odstąpił od obciążania ubezpieczonego kosztami procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony ur. (...), ukończył Technikum K. i podjął pracę w PKP; w latach 1974 - 1977 odbył zasadniczą służbę wojskową.

Ubezpieczony z dniem 1 marca 1978 został przyjęty do służby przygotowawczej jako wywiadowca **Wydziału (...)** **SB KW MO w S.** W 1979 roku od 12 lutego do 24 marca kurs dla wywiadowców SB. W opinii służbowej z 1979 roku wskazano, iż dobrze wykazuje się w pełnionej służbie - w obserwacji jest zaangażowany i wykazuje dużo własnej inicjatywy. Podobnie oceniano pracę ubezpieczonego w 1980 roku, co skutkowało awansowaniem go na stopień plutonowego i skierowaniem na przeszkolenie zawodowe w Szkole (...). Z dniem 1 marca 1981 został mianowany

funkcjonariuszem stałym. Nadal pełnił służbę w Wydziale (...) SB KW MO w S.. Służba ubezpieczonego polegała na obserwacji (śledzeniu) każdorazowo wskazanej osoby lub na obserwacji wskazanego miejsca (obiektu). Obserwacja miała na celu ustalenie co dana osoba robiła, z kim się spotykała. Obserwację z reguły prowadziło kilku funkcjonariuszy jednocześnie. W ramach czynności wywiadowcy niekiedy robili zdjęcia, czasem filmowali obserwowanych. Wśród osób obserwowanych przez ubezpieczonego byli też członkowie ówczesnej opozycji. Ubezpieczony był członkiem ZSMP a potem PZPR.

W 1990 roku ubezpieczony został pozytywnie zweryfikowany, po czym służył w Policji jako wywiadowca do 1995 roku. Odejście ubezpieczonego ze służby zostało spowodowane względami zdrowotnymi.

Instytut Pamięci Narodowej na podstawie zapisów znajdujących się w aktach osobowych ubezpieczonego sporządził 21 marca 2017 r. informację o przebiegu służby nr (...), w której wskazano, że ubezpieczony w okresie **od 1 marca 1978 do 31 lipca 1990** pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Okręgowy nie uwzględnił odwołania, wskazując że stan faktyczny sprawy był niesporny. Sąd Okręgowy rozważył, że 1 stycznia 2017 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 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 ma być uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Okres służby w jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i ich poprzedniczki oraz ich odpowiednikach terenowych, wykonujących czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa w Zarządzie Łączności od 1 stycznia 1984 został wymieniony w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit d tiret ósmy ustawy z 18 lutego 1994 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ustawa zmieniająca wprowadziła nowe zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury oraz renty.

Zgodnie z przepisem art. 15 c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13 b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 roku emerytura wynosi:

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

Do emerytur przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio. Emerytury nie podwyższa się jednak zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b (art. 15 c ust. 2). Zgodnie natomiast z art. 22a ust. 1-3 ustawy w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy (ust. 1).

Oceniając zasadność odwołania, Sąd Okręgowy w pierwszej kolejności odwołał się do treści uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020, III UZP 1/20. W przywołanej uchwale Sąd wskazał, że nie można wyłącznie z faktu, iż dana osoba przynależała do danej formacji z czasów PRL stwierdzić, że służyła na rzecz totalitarnego państwa. Nie można bowiem generalizować i przyjmować, że każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż kłóci się to z ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec odpowiedzialności zbiorowej. Sąd Okręgowy zgodził się z argumentacją Sądu Najwyższego wynikającą ze wskazanej uchwały, jednak uznał, że nie można interpretować wskazań Sądu Najwyższego w ten sposób, że wprowadzają one ekwiwalent zasady domniemania niewinności w stosunku do byłych funkcjonariuszy, rozumianej w ,taki sposób, iż o ile organ rentowy nie wykaże zbioru indywidualnych

działań danej osoby to należy przyjąć, iż nie pełniła ona służby na rzecz państwa totalitarnego. Dodatkowo wyjaśnił, iż sporządzana na wniosek organu rentowego informacja Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji oraz ich rodzin, nie miała charakteru wiążącego dla sądu.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, ubezpieczony pełnił służbę wymienioną w art. 13b ustawy. Z dniem 1 marca 1978 został przyjęty do służby przygotowawczej jako wywiadowca Wydziału (...)SB KW MO w S. i w tym Wydziale pełnił przez cały okres sporny, zostając kolejno funkcjonariuszem stałym, potem starszym wywiadowcą. Był członkiem ZSMP a potem PZPR. Służba ubezpieczonego polegała na obserwacji każdorazowo wskazanej osoby lub na obserwacji wskazanego miejsca. Z opinii służbowych wynika, że ubezpieczony był wysoko oceniany przez przełożonych. Te okoliczności doprowadziły Sąd do wniosku, że ubezpieczony świadomie, dobrowolnie pełnił służbę w strukturze policji PRL. Z przebiegu służby ubezpieczonego i zadań stawianych w jego służbie wynika, że z powodzeniem działał w strukturze mającej na celu m.in. inwigilację wskazanych osób a w konsekwencji utrzymanie dominującej - w stosunku do poszczególnych obywateli - roli komunistycznego państwa. Zatem ubezpieczony mógł mieć obniżoną wysokość świadczeń w oparciu o treść art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej przez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby w SB, tj. okres służby na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Okręgowy rozważył, że zgodnie z art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej. Sąd Okręgowy podzielił pogląd, iż sąd powszechny może uznać, iż określona regulacja jest niezgodna z Konstytucją, co jednak nie jest możliwe w każdej sytuacji, lecz jedynie wtedy, gdy taka niezgodność jest oczywista. W realiach niniejszej nie można postawić tezy o oczywistej niezgodności kwestionowanych norm z Konstytucją. Wątpliwości co do wskazanej zgodności rzeczywiście istnieją i w związku z tym sądy wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi, co skutkowało zawiśnięciem przed Trybunałem spraw P 4/18 (która nadal jest w toku) i P 10/20. Postawienie w tej sytuacji tezy o oczywistej niezgodności spornych norm z Konstytucją nie było możliwe.

Apelację od wyroku złożył ubezpieczony. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

1. Naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. przez niewłaściwe przyjęcie, że pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) (dalej policyjna ustawa emerytalna).

2. Naruszenie art. 33 policyjnej ustawy emerytalnej, określającego przesłanki uchylecia lub zmiany decyzji organu emerytalnego z urzędu ustalającej prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokości świadczenia z tytułu tego zaopatrzenia, przez jego niezastosowanie.

3. Naruszenie wydanym orzeczeniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w tym:

1) art. 2 Konstytucji RP, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego świadczenia, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego;

2) art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego świadczenia, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego;

3) art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności polegające na naruszeniu mojej godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego przez przyjęcie, że służba w okresie przed 31 lipca 1990 r. stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a tym samym arbitralne przypisanie - w akcie prawnym rangi ustawy - winy za działania

związane z naruszeniami praw człowieka, których dopuszczali się niektórzy przedstawiciele władzy publicznej PRL oraz niektórzy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL, a do których w żaden sposób się nie przyczynił;

4) 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, polegające na nieuzasadnionym, dyskryminującym zróżnicowaniu uprawnień o charakterze majątkowym wynikających ze służby po roku 1990 i obniżeniu świadczenia emerytalnego należnego z tytułu tej służby, w stosunku do osób, które nie pełniły służby w okresie PRL, w sposób naruszający zasadę równości wobec prawa;

5) 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, polegające na zastosowaniu represji bez wykazania odpowiedzialności indywidualnej;

6) art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na arbitralnym naruszeniu moich osobistych praw majątkowych i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia mojego prawa do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej;

Apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i przyznanie prawa do emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej poczynając od 1 października 2017 r.

Sąd Apelacyjny rozważył sprawę i uznał, że apelacja ubezpieczonego jest zasadna.

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy dokonał nieprawidłowej subsumpcji i tym samym nieprawidłowo zastosował prawo materialne. Niemniej, Sąd Apelacyjny w całości podzielił ustalenia Sądu pierwszej instancji, co skutkuje tym, że ustalenia pierwszo instancyjne stanowią podstawę subsumpcji i w konsekwencji oceny prawnej dokonanej przez Sąd drugiej instancji. Sąd Apelacyjny zatem nie podzielił oceny prawnej Sądu pierwszej instancji.

Nie budzi wątpliwości Sądu Apelacyjnego, że przedmiotem niniejszej sprawy było rozstrzygnięcie kwestii - faktycznej i prawnej - czy organ rentowy legalnie zmniejszył przysługujące odwołującemu policyjne świadczenia z zabezpieczenia społecznego, na skutek zredukowania podstawy wymiaru świadczenia do wskaźnika o wartości 0% za okres od 1 marca 1978 do 31 lipca 1990, który to okres został potraktowany jako okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, w myśl art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i został wyzerowany, co było tożsame z uznaniem braku aktywności zawodowej ubezpieczonego. Nie budzi też wątpliwości, że rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia wymagało w pierwszej kolejności wykładni prawa materialnego, art. 13b ust. 1 ww. ustawy, bowiem spełnienie przesłanek tego przepisu warunkowało wdrożenie nowego mechanizmu ustalania wysokości emerytury/renty funkcjonariusza, co de facto w sprawie sprowadziło się do obniżki renty inwalidzkiej do poziomu ustawowo najniższego świadczenia 1000 zł brutto, z kwoty 3354,59 zł ustalonej decyzją waloryzacyjną z 27.02.2017 r.

Sąd Okręgowy mógł, zatem dokonać wykładni art. 13b ust. 1 ustawy w sferze literalnej i językowej, uznając że samo stwierdzenie faktu pełnienia służby w przedziale czasowym od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., w ustawowo wymienionych instytucjach i formacjach, było wystarczające do uzyskania celu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270); dalej jako ustawa zmieniająca), i tym samym, należało wprost zastosować przepis art. 13b ust.1. Ale mógł też sięgnąć do wykładni historycznej i celowościowej, odwołując się do norm konstytucyjnych i uznać, że ustawa nie wykluczyła prawa ubezpieczonego do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Okręgowy zasadniczo przychylił się do drugiej formuły interpretacyjnej, przyjmując pogląd Sądu Najwyższego, wynikający z uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w sprawie III UZP 1/20, zgodnie z którym to poglądem, kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” ma postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym i 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. Niemniej Sąd Apelacyjny ocenił, że Sąd pierwszej instancji, uznając służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b, odwołał się do argumentacji aksjologicznej, a nie stricte prawnej. Dość przywołać następujące, typowo aksjologiczne argumenty z uzasadnienia Sądu Okręgowego, które sprowadzają się do stwierdzenia, że ubezpieczony świadomie, dobrowolnie i z dużym zaangażowaniem pełnił służbę w strukturze policji politycznej PRL i spotykał się z uznaniem przełożonych oraz miał za zadanie chronić interesy polityczne komunistycznego państwa i partii komunistycznej, której był wieloletnim członkiem;

Należy zaznaczyć, że Sąd Okręgowy rozstrzygnięcie sprawy oparł na pejoratywnej ocenie wyżej opisanych okoliczności, dotyczących służby ubezpieczonego, podczas gdy w ocenie Sądu Apelacyjnego, były to zachowania prawnie obojętne, zaś czynność służbowe podejmowane przez ubezpieczonego były typowe dla służb specjalnych, o których zresztą, tak Sąd Apelacyjny, jak i Sąd Okręgowy mają mgliste wyobrażenie. To, że ubezpieczony rzetelnie i z zaangażowaniem pełnił służbę, nie uzasadniało wprost wniosku, że dopuszczał się działań represyjnych w stosunku do współobywateli, walczących o wolność Polski i demokrację. W okolicznościach sprawy nie było podstaw faktycznych do uznania, że praca operacyjna wykonywana przez ubezpieczonego polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. W ocenie Sądu Apelacyjnego, żaden z przywołanych argumentów nie miał waloru prawnego. Sąd Okręgowy sformułował etyczną ocenę zachowania funkcjonariusza. Należy podkreślić, że tego rodzaju abstrakcyjne oceny etyczne można odnieść nie tylko do funkcjonariuszy tzw. totalitarnego państwa, ale do wszystkich funkcjonariuszy i decydentów okresu PRL, którzy w istocie również byli utrwalaczami systemu komunistycznego: żołnierzy, nauczycieli, urzędników, prokuratorów i sędziów itp.

1.

Poprzestając na literalnej interpretacji pojęcia służba na rzecz totalitarnego państwa, Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na niejednoznaczność prawną i otwartość katalogu zamieszczonego w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w którym to przepisie ustawodawca użył ww. pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa. Wymaga podkreślenia, że w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, ustawodawca wyjaśnił, że sądy wielokrotnie wskazywały, iż tzw. katalog lustracyjny z art. 2 ustawy z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, jest bardzo nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy konkretna jednostka była organem bezpieczeństwa państwa, a więc projektowana ustawa miała na celu usunięcie wskazanej wady wcześniejszych aktów prawnych.

Sąd Apelacyjny jednak zauważył, że mimo powyższego założenia, ustawodawca nie zlikwidował tej wady poprzedniej ustawy i nie wyjaśnił w uzasadnieniu projektu, ani w treści ustawy, definicji pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, ani przez szczegółowe wymienienie poszczególnych formacji i jednostek, ani chociażby przez sprecyzowanie zakresu zadań każdej z kilkudziesięciu instytucji wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w ramach przesłanek zdefiniowanych ustawowo. Ustawodawca, owszem wskazał konkretnie kilkadziesiąt formacji, w których służba podlegała restrykcji ustawowej, ale jednocześnie i równoległe posłużył się ogólnikowymi zwrotami, które nie definiują innych, pozostałych struktur, lecz tworzą otwarty i niedookreślony katalog, w dużym zakresie, w sposób legalny niemożliwy do zweryfikowania; a przy tym służba w tych niedookreślonych strukturach również objęta została restrykcją ustawową. Co więcej, ustawodawca, nawet wprost definiując struktury, sformułował warunki ustawowe, oparte na ogólnych i niezdefiniowanych pojęciach, niemożliwych do określenia w drodze wykładni prawa, ponieważ pojęcia te odniósł do treści merytorycznych, które nie zostały wyjaśnione w definicjach ustawowych.

W szczególności, tytułem przykładu, po pierwsze: ustawodawca w treści art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - na gruncie którego to przepisu toczy się aktualny spór i który to przepis powołał Sąd Okręgowy - wskazał na: poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW, przy czym te tzw. poprzedniczki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW nie zostały

wyspecyfikowane w ustawie i znane są tylko wąskiemu gronu specjalistów IPN. Natomiast adresat przepisu prawa musi sam prowadzić kwerendę, po to by ustalić, czy akurat jego służba kwalifikowała się jako służba w tego rodzaju instytucji/formacji, a nawet wtedy, do końca nie ma pewności, czy dokonał prawidłowej kwalifikacji, ponieważ ustawa nie ustanawia kryteriów pozwalających na tego rodzaju weryfikację. Co więcej, historyczne akty prawa wewnętrznego, dotyczące struktur i formacji służby ochrony państwa, w większości z była klauzulą tajne i ściśle tajne, które nie są znane i udostępniane publicznie, nie zostały ujawnione jako załączniki do ustawy. Zostają natomiast przez IPN ujawniane w trakcie postępowań sądowych, lecz organ nie przedstawia ich interpretacji w nawiązaniu do spełnienia przesłanek ustawowych z art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Nie ma więc pewności ustawowej, czy stosujący prawo odwołuje się do prawidłowych aktów prawnych i dokumentów archiwalnych, jak też, czy prawidłowo interpretuje ich treść w kontekście art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, bowiem nie dysponuje fachową wiedzą historyczną właściwą dla pracowników IPN, a ustawa nie wprowadza przesłanek prawnych, pozwalających na weryfikację konkretnej służby.

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

Powyższe wg: (...)

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, wyjaśnienia przedstawicieli IPN pozwalają na wniosek, że art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zawiera katalog instytucji i organów służby bezpieczeństwa w rozumieniu historycznym, co wprost nie przekłada się na charakter czynności i zakres obowiązków służbowych funkcjonariuszy, pełniących tam służbę, w szczególności na ich dyskredytującą ocenę. Ustawodawca nie uzasadnił w projekcie ustawy, dlaczego przyjął, że wszyscy zatrudnieni w niej funkcjonariusze byli twórcami i wykonawcami aparatu represji państwa totalitarnego, tym bardziej, że jak wynika z badań IPN, realni funkcjonariusze SB ukrywani byli w różnych, pozornie obojętnych strukturach państwowych, co oznacza, że w tych instytucjach pełniły służbę osoby, które nie realizowały zadań aparatu SB. W nawiązaniu do wyjaśnień IPN, składanych w procesie legislacyjnym, ustawodawca nie uzasadnił, jak głęboko sięga pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa. Czy funkcjonariusz pełniący służbę w danej strukturze musiał być decydem, czy wystarczyło, że podejmował zwykłe czynności obsługi biurowej, a jeśli tak to dlaczego ustawodawca nakłada na takiego funkcjonariusza regulacje ustawowe takie same jak dla decydentów.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, użycie przez ustawodawcę zwrotu „służba na rzecz totalitarnego państwa” stanowi formę kwalifikowaną zwykłej służby państwowej, obarczoną drastyczną sankcją finansową, dotyczącą sfery zabezpieczenia socjalnego codziennego bytu i jako takie wymaga niewątpliwych dowodów sankcjonowanej działalności zawodowej funkcjonariusza.

Należy w tym miejscu stanowczo podkreślić, że informacja IPN każdorazowo odwoływała się do art. 13b jedynie ogólnikowo, bez sprecyzowania formacji, chociaż przepis ten wymienia kilkadziesiąt instytucji i formacji, a także bliżej nieokreślone poprzedniczki i odpowiedniki terenowe służb. Natomiast Sąd Okręgowy jako podstawę prawną kwalifikacji służby ubezpieczonego wskazał służbę ubezpieczonego w jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i ich poprzedniczkach oraz ich odpowiednikach terenowych, wykonujących czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa w Zarządzie (...) od 1 stycznia 1984, wymienioną w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit d tiret ósmy ustawy. Sąd Okręgowy, kierując się poglądem Sądu Najwyższego zawartym w uchwale III UZP 1/20, dotyczącej interpretacji art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zasadniczo bezspornie ustalił okoliczności dotyczące całego przebiegu indywidualnej służby ubezpieczonego i ocenił, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 pkt 5 lit d tiret ósmy ustawy. Rzecz jednak w tym, że ubezpieczony nie pełnił służby w Zarządzie (...) od 1 stycznia 1984, którą to przesłankę wskazuje przepis prawa przywołany przez Sąd Okręgowy. Ubezpieczony od 1 marca 1978 r. został przyjęty do służby przygotowawczej jako wywiadowca Wydziału (...) SB KW MO w S. i pełnił tam służbę aż do roku 1990, kiedy to po zweryfikowaniu został przyjęty do służby w Policji. Subsumpcja stanu faktycznego na gruncie art. art. 13b ust. 1 pkt 5 lit d - ósmy ustawy była więc błędna.

Niezależnie od powyższego, odnosząc się do faktycznego miejsca służby ubezpieczonego w nawiązaniu do literalnej interpretacji art. 13b ustawy, z katalogu ustawy nie wynika, które struktury wydziałów (...) były zaliczane do formacji wykonujących czynności operacyjno-techniczne niezbędne dla działalności Służby Bezpieczeństwa, w rozumieniu art. 13b ust. 1 pkt 5 litera d tiret pierwsze. Ani IPN, ani sąd pierwszej instancji, ani organ na żadnym etapie postępowania nie sprecyzowały jak konkretnie została zakwalifikowana służba ubezpieczonego w odniesieniu do art. 13b ust. 1. W istocie więc ani strona, ani organ rentowy nie miały możliwości zweryfikowania prawidłowości zastosowania wobec ubezpieczonego art. 13b. W tym miejscu należy zauważyć, że w myśl art. 13b pkt 5 litera d tiret pierwsze ustawy:

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

(..)

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

(..)

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

- Biuro(...)

(..)

Jednak nawet kwalifikacja pod wskazany przepis prawa jest co do istoty problematyczna, a wręcz poza prawną, ponieważ ubezpieczony również nie pełnił służby w Biurze (...), lecz przez cały penalizowany okres w Wydziale (...) SB KW MO w S., która to formacja nie została wprost wymieniona w przepisie art. 13b. Należy podkreślić, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie precyzuje, czym jest struktura Biuro (...), ani też czym są odpowiedniki terenowych służb i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jak też jaka jest ich struktura. Ustawa nie precyzuje też, czy wszystkie stanowiska wskazanej struktury zajmowali funkcjonariusze SB, czy też w tej strukturze były stanowiska merytorycznie obojętne (to, w nawiązaniu do ww. wyjaśnienia IPN, że twarde wydziały SB, przestępczej działalności, zostały ukryte w strukturach organów porządkowych, tzn. w ramach Milicji Obywatelskiej). Nie sposób zatem ustalić, czy ubezpieczony w ogóle mieścił się w wykazie objętym art. 13b ust. 1 ustawy. Wykaz wymienia wprost Biuro (...), natomiast brak przesłanek ustawowych, by ustalić ich poprzedniczki i odpowiedniki terenowe i przyporządkować do miejsca służbowego ubezpieczonego. Ustawa nie wymienia konkretnej formacji, w której służbę pełnił ubezpieczony. Brak danych, by ustalić co jest odpowiednikiem terenowym Biura(...) a w szczególności tych danych nie dostarcza ustawa, jak też nie precyzuje struktur danej formacji, chociażby w formie załącznika do ustawy.

Poza tym, z treści wymienionego art. 13b ust. 1 pkt 5 litera d - 1 ustawy wprost wynika, że może być stosowany warunkowo, ponieważ służba w Biurze (...) może być kwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa jedynie w sytuacji, gdy służba w tej formacji wiązała się z wykonywaniem czynności operacyjno-technicznych niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa. Wprowadzenie do przepisu prawa takiego warunku prowadzi do szeregu nierozstrzygalnych wątpliwości z uwagi na niedookreśloność semantyczną użytych pojęć, jak chociażby: co to są czynności operacyjno-techniczne, czy tylko operacyjne, czy też wystarczy techniczne, czy muszą być łączone, jakie czynności są niezbędne w działalności SB, jak głęboko należy rozumieć pojęcie niezbędności. A przy tym, z ustawy nie wynika, które struktury wydziałów (...) były zaliczane do formacji wykonujących czynności operacyjno-techniczne niezbędne dla działalności Służby, czy wszystkie, czy tylko część.

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, w ogóle nie ma przesłanek prawnych wynikających z art. 13 b, by kwalifikować służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, ponieważ ustawa wprost nie wskazuje tej konkretnej instytucji/

formacji, w której ubezpieczony pełnił służbę, jak też nie pozwala na rozstrzygnięcie, czy ta formacja wykonywała czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa

W tym miejscu należy podkreślić, że Sąd Apelacyjny uznaje obowiązywanie kontradiktoryjnego modelu procesowego w sprawach cywilnych, w tym również dotyczących ubezpieczeń społecznych, co nakłada na strony obowiązek wskazywania źródeł dowodowych. Sąd nie ponosi odpowiedzialności za wynik postępowania dowodowego. Sąd Najwyższy w wyroku z 4.08.2016 r. III UK 201/15 zajął stanowisko, że rolą stron jest wskazywanie dowodów dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne, jednak sąd może dopuścić dowód nietypowany przez strony, ale gdy istnieją szczególnie uzasadnione przyczyny nakazujące sądowi podjęcie inicjatywy dowodowej w celu prawidłowego wyjaśnienia sprawy. Sąd Najwyższy wskazał, że okolicznością taką może być np. dążenie strony do obejścia prawa, podejrzenie wszczęcia fikcyjnego procesu, rażąca nieporadność strony działającej bez profesjonalnego pełnomocnika, ale także istnienie wysokiego prawdopodobieństwa zasadności dochodzonego roszczenia. Powinność sądu w tych wypadkach wynika z zagrożenia naruszenia interesu podlegającego szczególnej ochronie, wobec niepodjęcia przez stronę właściwych czynności, mimo stosownych pouczeń sądu (wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2009 r., I UK 195/09). W przedmiotowej sprawie tego rodzaju okoliczności nie zaistniały, zaś inicjatywa dowodowa sądu sprowadzałaby się do wyręczania profesjonalnych instytucji publicznych i poszukiwania dowodów przeciwko funkcjonariuszom, pobierającym legalne świadczenia emerytalno-rentowe, w celu obniżenia tych świadczeń. Sąd prowadziłby kwerendę po nieobowiązujących i historycznych aktach prawa wewnętrznego, która nie ma umocowania w przepisach procedury cywilnej, ani też w treści analizowanej ustawy, w tym w art. 13b, po czym samodzielnie dokonywałby kwalifikacji służby ubezpieczonego, a tym samym samodzielnie stworzył przesłankę odpowiedzialności ubezpieczonego, która nie istniała w treści art. 13b. W ocenie Sądu Apelacyjnego, wskazany cel tej kwerendy nie uzasadniał w sprawie podjęcia postępowania dowodowego z urzędu i kreowania podstawy prawnej umożliwiającej weryfikowanie wysokości świadczeń ubezpieczonego, zaś ustawa nie wymienia historycznych aktów prawa wewnętrznego chociażby jako załączników.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie było zatem podstaw ustawowych, by ww. okres wynikający z informacji IPN, potraktować jako służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym, nie było podstaw faktycznych do zastosowania art. 15c ustawy i ponownego ustalenia świadczenia przez obniżenie wysokości policyjnej emerytury. Ubezpieczonemu nie wykazano przesłanek ustawowych pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy art. 13b.

2.

Kolejną kwestią jest dopuszczalność przyjęcia wskaźnika o % za okres służby na rzecz totalitarnego państwa.

Wymaga zaznaczenia, 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 zapewnić 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 zwalczyli 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, w przekonaniu Sądu Apelacyjnego, konieczne jest odniesienie sprawy do następującego uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej z 16.12.2016 r.:

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

Emerytura policyjna.

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

a) **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:

a) obniżeniu ulegnie wymiar procentowy renty inwalidzkiej. W tym celu określony został **przelicznik 2% podstawy wymiaru renty** za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa i w zależności od liczby lat takiej służby zostanie obniżony wymiar procentowy renty inwalidzkiej, a w konsekwencji wysokość całej renty inwalidzkiej,

(...)

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

Następnie, toku procesu legislacyjnego, na posiedzeniu komisji sejmowych została zgłoszona poprawka przygotowana przez rząd, którą Sekretarz stanu w MSWiA J. Z. uzasadnił następująco:

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

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

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 prawne nosiło znamiona represji i jako takie było nieproporcjonalne, 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. Nie sposób zatem uznać, proporcjonalności przyjętego rozwiązania prawnego.

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 dwugłós nie sprzyja, a wręcz zaciemnia możliwość jednoznacznego zakwalifikowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jako pozostającego w opozycji do wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Identycznie rzecz się ma, jeśli chodzi o zgodność z pozostałymi przepisami Konstytucji. W każdym razie Sąd Najwyższy rozpoznający sprawę nie ma w tym zakresie pewności, a to oznacza, że należy uwzględnić domniemanie zgodności tego przepisu z Konstytucją.

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

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

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

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

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

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

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

Zatem, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i osobistym prawem majątkowym do przyznanych zabezpieczeń społecznych było wprowadzenie regulacji ustawowych, na mocy których ubezpieczonemu 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 renty ubezpieczonego prowadziło do ustalenia świadczenia na poziomie minimalnym, wobec zerowego okresu służby. Ubezpieczonemu wyzerowano okres służby 20 lat i 3 miesiące, a tym samym uznano ten okres za brak aktywności zawodowej. Niemniej nie można było uznać, że ubezpieczony korzystał z rażącego przywileju z racji służby na rzecz państwa totalitarnego i na taką sankcję zasłużył, ponieważ przez prawie 4 lata pełnił służbę przed tym okresem, jak również przez prawie 9 lat pełnił służbę w Staży G.. W stanie faktycznym dotyczącym ubezpieczonego, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i osobistym prawem majątkowym do przyznanego zabezpieczenia społecznego było wprowadzenie regulacji ustawowej, na mocy której ubezpieczonego pozbawia się prawa do uwzględnienia wypracowanego 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 ustawy zaopatrzeniowej nie miały zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji ubezpieczonego.

Należy też podkreślić, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, rozwiązania prawne wprowadzone przedmiotową ustawą, wbrew deklaracji ustawodawcy, nie realizują sprawiedliwości dziejowej i nie są odpowiedzią na ogólnospołeczne oczekiwania wymierzenia tego rodzaju sprawiedliwości, a należy podkreślić, że art. 1 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, a nie

tylko tych którzy popierają opcję polityczną aktualnie sprawującą władzę. W ogóle nie wiadomo dlaczego i na jakiej podstawie ustawodawca zamieścił tego rodzaju deklarację wartościującą w uzasadnieniu projektu ustawy, skoro ustawa jest przecież aktem powszechnego stosowania, adresowanym do szerokiego grona obywateli o różnym światopoglądzie. W ocenie Sądu Apelacyjnego, przedmiotowa ustawa jest aktem prawnym, którego stosowanie opiera się na wartościach etycznych i światopoglądzie sędziego, orzekającego w indywidualnej sprawie, co nie powinno mieć miejsca w demokratycznym systemie prawnym.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, w sprawie nie było również podstaw by powoływać na pogląd prawny wyrażony w wyroku Europejskiego Trybunału praw Człowieka z 14 maja 2013 w sprawie C. i inni przeciwko Polsce, ponieważ Trybunał w ogóle nie zanalizował sprawy pod kątem faktu, że to samo grono osób, przy niezmiennym stanie faktycznym dotyczącym ich służby w PRL, zostało poddane dezubekizacji po raz drugi. A przy tym był to istotny fakt z punktu widzenia zasady proporcjonalności zastosowanej sankcji do celu regulacji, ponieważ po raz kolejny ustawodawca argumentował, że celem regulacji było zniesienie przywilejów przyznanych funkcjonariuszom ze względów politycznych, jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego i przy tym, bez uzasadnienia ustawodawczego doprowadził do wyłączenia penalizowanego okresu służby jako okresu nieaktywnego zawodowo. Tak kwestia nie była poddana rozstrzygnięciu ETPCz. Należy stanowczo podkreślić, że generalne poglądy trybunału europejskiego w kwestii dezubekizacji nie stanowią o dopuszczalności ponownego „rozliczenie się z przeszłością”, co ma miejsce w związku z regulacjami ustawy dezubekizacyjnej z 2016 r. Nie ma żadnych podstaw do uznania, jakoby tzw. sprawiedliwość dziejowa nie została do tej pory uzyskana, a przy tym funkcjonariusze pełniący służbę do roku 1990 r., w istocie nigdy nie będą pewni uzyskiwanych z tego tytułu świadczeń, co podważa zasadę zaufania obywateli do państwa, zasadę stabilności prawa oraz narusza w pełni zasadę racjonalności ustawodawcy, który w takim wypadku jak analizowany, staje się nieprzewidywalny.

W przekonaniu Sąd drugiej instancji, w sprawie nie miał wprost zastosowanie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021, P 10/20, ponieważ odnosił się do kontroli konstytucyjności art. 22a ust. 2 ustawy, i to w ograniczonym zakresie wynikającym z treści pytania prawnego, a nie do art. 15c. Nadto, w indywidualnej sprawie nie można było uznać, że ubezpieczony jako funkcjonariusz zakwalifikowany na podstawie art. 13b ustawy, został nagrodzony za służbę na rzecz totalitarnego państwa przez przywileje emerytalne, zważywszy że ubezpieczony wypracował rentę inwalidzką i emeryturą policyjną służąc również na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej. W tym kontekście zwraca także uwagę treść dwóch zdań odrębnych rozstrzygnięcia TK w sprawie P 10/20, zapadłych na gruncie art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W uzasadnieniu zdania odrębnego wskazano, że orzeczenie trybunalskie zapadło z naruszeniem art. 2 Konstytucji w zakresie w jakim odnosi się on do zasad sprawiedliwości społecznej, ochrony praw nabytych (nadanych przecież w warunkach demokratycznych) oraz zasady przyzwoitej legislacji, ale też zasady zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasady proporcjonalności. W szczególności, votum separatum sędziego Pszczółkowskiego odnosi się do zakresu kognicji TK w sprawie 10/20 i kwestii zbadania z urzędu trybu procedowania nad ustawą z grudnia 2016 r. W pozostałym zakresie, oba zdania odrębne wskazują na argumenty, takie jak: racjonalność ustawodawcy, działającego w roku 2009 r. i celowe wówczas nieobjęcie nowelizacją rent policyjnych, nabycie uprawnień („przywilejów”) w czasach godziwych (demokratycznych), tj. w 1994 r., uzależnienie kwestii nabycia uprawnień rentowych od wystąpienia zdarzenia dotyczącego zdrowia, a nie odnoszącego się do liczby przepracowanych lat pracy, wątpliwości konstytucyjne co do procedury uchwalania ustawy (których w istocie TK w wyroku 10/20 nie rozwiązuje - z uwagi na ograniczenie zakresu rozpoznania wniosku przez sam TK), błędne oparcie odpowiedzialności ubezpieczonego na odpowiedzialności zbiorowej, wreszcie, upływ czasu od dokonania przemiany ustrojowej. Sąd Apelacyjny wydając przedmiotowe rozstrzygnięcie, wziął pod uwagę wszystkie ww. przesłanki, sformułowane w orzeczeniu trybunalskim.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, ubezpieczony ma prawo do wypracowanych przez siebie świadczeń, realizowanych z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, a to w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji, jak też ma prawo majątkowe w postaci realizowanej emerytury policyjnej i renty inwalidzkiej, które mogą być ograniczone tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty tego prawa, art. 64 ust.1 i 3 Konstytucji.

W konsekwencji powyższego, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 §1 k.p.c, orzekając co do istoty sprawy, zmienił zaskarżony wyrok w całości i poprzedzając go decyzje o ponownym ustaleniu wysokości emerytury i renty inwalidzkiej w ten sposób, że od 1.10.2017 r. ustalił wysokość świadczeń z pominięciem art. 15c i art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy

SSA Jolanta Hawryszko