



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSA Marek Szymanowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania H. I.

przeciwko Zakładowi Emerytalno-Rentowemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 18 czerwca 2024 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 18 maja 2023 r., sygn. akt III AUa 381/22,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego
rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Szczecinie, pozostawiając
temu Sądowi orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2022 r. Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał ubezpieczonemu H.I. prawo do ustalenia wysokości emerytury policyjnej, od dnia 1 października 2017 r., z pominięciem art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji bezpieczeństwa Wewnętrznego Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.); dalej także jako ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...).

Sąd Okręgowy ustalił, że H. I. urodził się w dniu [...] 1956 r. Po maturze, od dnia 26 września 1975 r. rozpoczął naukę w szkole chorążych WOP w K.. Szkołę ukończył 29 sierpnia 1976 r. Od dnia 29 sierpnia 1976 r. H. I. rozpoczął służbę w L. Brygadzie WOP i pracował jako kontroler GPK do dnia 15 maja 1991 r. Do jego obowiązków należało m.in. dokonywanie kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową, sprawdzanie tożsamości, autentyczności dokumentów i ich ważności H. I. wykonując swoje obowiązki wchodził do kabin pojazdów, sprawdzał, czy nie ma w nich innych osób, kontrolował plomby, oglądał podwozia pojazdów. Sprawdzał autentyczność i ważność dokumentów wizowych i podejmował czynności zapobiegające próbom nielegalnego przekraczania granicy. Ze stwierdzanych uchybień sporządzał notatki i nie uczestniczył w podejmowaniu jakichkolwiek decyzji. W spornym okresie ubezpieczony nie dopuszczał się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych: nie dopuszczał się łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcenia prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Skarżącemu nigdy nie zarzucono prowadzenia działań sprzecznych z prawem, przekroczenia uprawnień, nie były przeciwko niemu wszczynane postępowania dyscyplinarne.

Od dnia 15 maja 1991 r. H. I. został zwolniony ze służby wojskowej i przeniesiony do Straży Granicznej, gdzie kontynuował służbę jako kontroler Straży Granicznej, a dnia 16 maja 1991 r. został mianowany funkcjonariuszem Straży Granicznej na stanowisku kontrolera grupy kontrolerskiej GPK Ś..

Orzeczeniem Rejonowej Komisji Lekarskiej MSWiA z dnia 8 lutego 2008 r. H. I. został uznany za całkowicie niezdolnego do służby i z dniem 6 października 2008 r. został zwolniony ze służby.

Decyzjami z dnia 3 listopada 2008 r. ustalono ubezpieczonemu prawo do emerytury policyjnej i do policyjnej renty inwalidzkiej od dnia 6 października 2008 r. W informacji z dnia 6 kwietnia 2017 r., nr [...], Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że w okresie od 1 października 1976 r. do 31 lipca 1990 r. ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...). Po otrzymaniu informacji Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał zaskarżoną decyzję.

Uznając odwołanie za zasadne Sąd Okręgowy miał na uwadze, że w odwołaniu ubezpieczony wskazał m.in., że ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270; tzw. drugą ustawą dezubekizacyjną; powoływana dalej jako: ustawa zmieniająca) narusza standardy zgodności z Konstytucją RP, z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i z Traktatem o Unii Europejskiej oraz Kartą Praw Podstawowych, a sąd orzekający miał na względzie, że 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.

Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 15c ust. 1 ustawy, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. emerytura wynosi:

1) 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 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 2.069.02 zł brutto. Efektem powyższego była niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony limit przy obliczaniu emerytury 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 zmieniającej 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.

Zdaniem sądu pierwszej instancji tzw. druga ustawa dezubekizacyjna doprowadziła do tego, że doszło do kolejnego swoistego rozliczenia się przez państwo z osobami służącymi totalitarnemu państwu. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazano, iż jej celem było „wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez 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.". Niewątpliwie ustawa ta i wprowadzone nią regulacje stanowiły „poprawkę” stanu prawnego, jaki stworzył ustawodawca wprowadzając uprzednie zmiany ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. W uzasadnieniu ustawy zmieniającej ponowiono argument o konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, co - zdaniem tego Sądu - budzi wątpliwości, bowiem takie osoby przeszły już procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa, a obecnie ten sam okres jego służby stał się podstawą do ponownego obniżenia i to do poziomu minimalnego emerytury i renty inwalidzkiej. Decyzje o ponownym ustaleniu wysokości emerytury i renty inwalidzkiej Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie wydał na podstawie art. 13b, 15c ust. 1 i art. 22a ust. 2 ustawy.

Tymczasem materiał dowodowy zgromadzony w sprawie w ocenie Sądu Okręgowego nie ujawnił dowodów przestępczej działalności ubezpieczonego. Pozwany nie dokonał również oceny jego indywidualnych czynów „poprzez ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, które służyłyby reżimowi komunistycznemu”. Taką odpowiedzialność ustawa zmieniająca ustanawia wobec każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez samo definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b). Dlatego, według tego Sądu, nasuwają się sformułowane wątpliwości prawne: „Czy kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) wprowadzone ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., potwierdzonej stosowną informacją Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wydaną w trybie art. 13a 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

pierwszej instancji kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” 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 *meriti* dokonał 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.

Dalej Sąd Okręgowy podniósł, że 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 9 grudnia 2011 r., 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.

Zatem zdaniem Sądu Okręgowego, 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. 13b 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 odwołującego się skierowanej przeciwko podstawowym wolnościom i prawom człowieka, którą ustawa zmieniająca przyjmuje w stosunku do każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b ustawy).

Sąd Okręgowy podkreślił, że w sprawie bezsporne było to, że w spornym okresie ubezpieczony pełnił służbę w Wojskach Ochrony Pogranicza, lecz tylko i wyłącznie na tej podstawie nie można generalizować i przyjmować, że każdy funkcjonariusz działał na rzecz totalitarnego państwa, gdyż kłóci się to z „ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec odpowiedzialności zbiorowej. Literalne brzmienie ustawy zmieniającej 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. 13b ust. 1 ustawy, traktującej jednakowo wszystkich zatrudnionych w cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych w ustawie. 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 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 dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99 (OTK ZU 1999/7/165) Trybunał Konstytucyjny między innymi „wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słuszenie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 1995 r., K 13/94. OTK 1995/1/6). Równocześnie w wyroku z dnia 11 maja 1997 r., K 2/07, (OTK ZU 2007/5-A/48) Trybunał Konstytucyjny 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 niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. 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 słuszenie (orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992/1/7, s. 93-148) i tylko „w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości” (orzeczenie z dnia 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK 1990/5/s. 42-58), ponieważ „konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych” (wyrok z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00. OTK ZU 2001/2/29), 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 dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK ZU 2007/9-A/102). 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. Następnie sąd pierwszej instancji podniósł, 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 zmieniającej 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 r. (jej art. 15b ust. 1). Stwierdzała 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 dnia 24 czerwca 2015 r., II UK 246/15 oraz z dnia 25 maja 2016 r., 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 lutego 2020 r., Legalis nr 2281466) Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, iż ustawa zmieniająca 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 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. Sąd Okręgowy miał też na uwadze, że w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 26 kwietnia 2017 r., 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 0% 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.

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 r. takie przesłanki wzruszenia decyzji to w przypadku ustawy z 2016 r. brak jest takiego uzasadnienia. Niewątpliwie doszło do naruszenia zasady proporcjonalności w zakresie zapewnienia zabezpieczenia społecznego ubezpieczonemu po osiągnięciu wieku emerytalnego, za czym przemawia także fakt, iż ustawa ta została uchwalona po niemal 27 latach od transformacji ustrojowej. Nadto Sąd Okręgowy podkreślił, że po dniu 31 lipca 1990 r. ubezpieczony pełnił służbę w Policji i to do roku 2006, za którą był wielokrotnie nagradzany. Sąd Okręgowy wskazał, że z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, iż służba ubezpieczonego w spornych latach była służbą w jednostkach organizacyjnych określonych w art. 13b ustawy z 2016 r., w konsekwencji czego odwołujący został uznany przez organ rentowy, opierający się na informacji uzyskanej z IPN, za osobę pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa, co skutkowało obniżeniem mu należnej emerytury i renty inwalidzkiej. Analizując niniejszą sprawę Sąd ten jednak zwrócił uwagę, że z akt IPN nie wynika, aby działalność ubezpieczonego 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. Ubezpieczony przez wszystkie lata swojej służby, również w tym spornym okresie, zajmował się dokonywaniem kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową, sprawdzaniem ich tożsamości, autentyczności dokumentów i ich ważności, kontrolą wizowa, kontrolą pojazdów pod kątem prawidłowego ich zabezpieczenia plombami, zapobieganiem próbom nielegalnego przekraczania granicy, co znajduje swoje potwierdzenie m.in. w dokumentach zgromadzonych w jego aktach osobowych i złożonych wyjaśnieniach.

W uzupełnieniu powyższego Sąd pierwszej instancji podkreślił, że Graniczna Placówka Kontrolna była pododdziałem granicznym powołanym do operacyjnego zabezpieczenia określonych przejść granicznych i obiektów, kontroli ruchu granicznego, rozpoznania i filtracji osób przekraczających granicę państwa, wykonywania innych zleconych jej zadań wobec tych osób oraz do udziału w ochronie kraju i działań na rzecz dalszego umacniania bezpieczeństwa i porządku

publicznego w strefie działania. Do zakresu zadań Granicznych Placówek Kontrolnych należało przede wszystkim szeroko pojęte zabezpieczenie granicy państwowej PRL w przejściach granicznych, a w szczególności: niedopuszczenie do nielegalnego przekroczenia granicy na odcinku należącym do zakresu działania GPK. ujawnianie i rozpoznawanie działalności szpiegowskiej, zwalczanie przestępczości politycznej, przemytniczej i innej wrogiej działalności. Placówki graniczne odpowiadały za dokonywanie kontroli granicznej osób i środków transportu w sposób określony w obowiązujących przepisach szczegółowych. Prowadzenie ewidencji obywateli polskich oraz określonych kategorii cudzoziemców przekraczających granice PRL w sposób uregulowany odrębnymi przepisami. Grupa operacyjna GPK organizowała i prowadziła pracę operacyjną w rejonie jej służbowej działalności. Do jej zadań należało m.in. wykrywanie, rozpoznawanie i zapobieganie w rejonie przejścia granicznego wszelkiej działalności przestępczej skierowanej przeciwko nienaruszalności granicy, bezpieczeństwa państwa i jego interesom, a także inspirowanie w tym kierunku kontroli granicznej. Rozpracowywanie metod przestępczych i kanałów przerzutu przez granicę państwa osób, towarów i literatury o wrogiej treści, jak również dokumentów i sprzętu mogących służyć do prowadzenia przestępczej działalności. Po raz kolejny Sąd Okręgowy stwierdził, że w spornym okresie ubezpieczony nie dopuszczał się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych; nie dopuszczał się łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcenia prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Skarżącemu nigdy nie zarzucono prowadzenia działań sprzecznych z prawem, czy przekroczenia uprawnień. Przy czym, Sąd *meriti* dał wiarę zeznaniom ubezpieczonego albowiem były one spójne, logiczne i znajdowały potwierdzenie w pozostałym materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie, w tym przede wszystkim w dokumentach pochodzących z okresu zatrudnienia skarżącego. W dokumentach osobowych skarżącego, którym Sąd dał wiarę, brak jest jakichkolwiek dowodów świadczących o tym, że ubezpieczony w spornym okresie wykonywał 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 ubezpieczonego, ustawodawca, a następnie organ rentowy posłużył się konstrukcją zakładającą swoisty automatyzm bez jakiegokolwiek odwołania się do indywidualnych cech konkretnego ubezpieczonego. I ponownie Sąd pierwszej instancji 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 Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 i stanowisko to oraz argumentację zawartą w uzasadnieniu tej uchwały w całości podzielił Sąd Okręgowy. Tymczasem z okoliczności sprawy nie wynika, że odwołujący dopuszczał się tego typu czynów. Podsumowując sąd pierwszej instancji uznał, że organ rentowy nie wykazał, aby ubezpieczony dopuszczał się czynów naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka, nie przedstawił konkretnych osób pokrzywdzonych bezprawnie przez funkcjonariusza, nie przedstawił dowodów, że wnioskodawca w sposób oczywisty wspierał, propagował, czy utożsamiał się z zasadami państwa totalitarnego. W ocenie tego Sądu Okręgowego pełnienie służby w tej konkretnej jednostce tj. Wojskach Ochrony Pogranicza i realizowanie zadań związanych z kontrolą graniczną nie przesądziło, że wnioskodawca dopuścił się jakiegokolwiek przestępczej działalności. Brak zatem podstaw do przypisania odwołującemu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa skutkowało uwęglaniem odwołania.

Wyrokiem z dnia 18 maja 2023 r. Sąd Apelacyjny na skutek apelacji organu emerytalnego zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie oraz zasądził od H. I. na rzecz organu emerytalnego kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Apelacyjny uznając apelację za uzasadnioną podniósł, że konieczność zmiany zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania wynika przede wszystkim z błędnej wykładni obowiązujących przepisów prawa mających zastosowanie w niniejszej sprawie oraz nieprawidłowej oceny materiału dowodowego przez sąd pierwszej instancji. Sąd Apelacyjny podzielił i przyjął za własne ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy i przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonego

wyroku (art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c.), poza ustaleniem, że „W spornym okresie ubezpieczony nie dopuszczał się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych; nie dopuszczał się łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcenia prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Skarżącemu nigdy nie zarzucono prowadzenia działań sprzecznych z prawem, przekroczenia uprawnień, nie były przeciwko niemu wszczynane postępowania dyscyplinarne”. Okoliczność tę Sąd pierwszej instancji przyjął w oparciu o zeznania ubezpieczonego zupełnie pomijając zawartość akt osobowych ubezpieczonego przekazanych przez IPN oraz zadania Granicznego Punktu Kontroli i obowiązki oficera zwiadu, a także członka korpusu WSW. Dlatego - zdaniem Sądu Apelacyjnego - na podstawie dokumentów zawartych w aktach osobowych ubezpieczonego ze spornego okresu ustalenia te należy uzupełnić o bezsporne okoliczności, że: odwołujący się podjął naukę w Szkole Chorążych - Ministerstwa Spraw Wewnętrznych - Wojsk Ochrony Pogranicza w K., którą ukończył uzyskując tytuł technika kryminalistyki w służbie specjalnej. Odwołujący się będąc kontrolerem GPK w Ś. należał do korpusu osobowego oficerów najpierw WSW, a następnie ochrony pogranicza, do grup zwiadowczej. Od 1980 r. był także członkiem PZPR. W opinii specjalnej za pierwszy rok pracy na stanowisku kontroler GPK czyli za okres od 1 października 1976 r. do 30 września 1977 r. przełożony - Zastępca Dowódcy GPK w Ś. wskazał, że mł. chor. odwołujący się posiada duże zainteresowanie działalnością partii, a w praktyce realizuje jej wytyczne. (...) W wykonywaniu obowiązków służbowych cechuje go dokładność i systematyczność. Stale i systematycznie pogłębia wiadomości obowiązujące na zajmowanym stanowisku i uzyskuje pozytywne wyniki. Cechuje go przewidywania i wyławiania w służbie tego co najistotniejsze. Zwięźle i jednoznacznie formułuje swoje wnioski i oceny. Posiada wystarczający zasób kultury sztabowej w opracowywanych przez siebie dokumentach. (...). Na zajmowanym stanowisku właściwie realizuje nałożone na niego obowiązki służbowe. Posiada predyspozycje do dalszego pełnienia służby na stanowisku kontrolera. Ubezpieczony otrzyma! ogólną dobrą ocenę za okres tej służby.

We wniosku o mianowanie odwołującego się na stopień chorążego w korpusie oficerów Wojskowej Służby Wewnętrznej z dnia 24 kwietnia 1979 r. przełożeni wskazali, że w wykonaniu obowiązków służbowych cechuje go dokładność i systematyczność; pogłębia wiadomości wymagane na zajmowanym stanowisku i uzyskuje pozytywne wyniki w służbie. Podczas kontroli paszportowej w przejściu granicznym cechuje go stanowczość, takt i kultura. W pełni zasługuje na awans. W opinii specjalnej za okres od 30 września 1977 r. do 1 września 1980 r. przełożony w pierwszej kolejności wskazał, że chor. I. interesuje się wydarzeniami politycznymi w kraju i na świecie oraz bierze aktywny udział w życiu społecznym. A następnie ponownie wskazał, że oceniany funkcjonariusz w wykonywaniu obowiązków służbowych cechuje go dokładność i systematyczność, dąży do pogłębienia wiadomości obowiązujących na zajmowanym stanowisku i w szkoleniu specjalistycznym uzyskuje dobre wyniki. Przejawia umiejętność analizowania i przewidywania w służbie. Cechuje go wysoka kultura sztabowa w opracowanych dokumentach i w czasie służby. (...) Posiada wymagane predyspozycje do służby w kontroli ruchu granicznego i w kierowaniu tą służbą. W przyszłości jest przewidywany na stanowisko oficerskie w GPK. Ocena - bardzo dobra. W kolejnej opinii specjalnej za okres od 24 kwietnia 1979 r. do 1 września 1980 r., sporządzonej w związku z kierowaniem na kurs oficerski, przełożony podkreślił, że chor. H.I. jest sumiennym kontrolerem GPK. dobrze układa stosunki służbowe i koleżeńskie. (...) Charakteryzuje się umiejętnością wnikliwego rozpatrywania problemów służbowych i podejmowania słusznych decyzji. Systematycznie pogłębia wiedzę teoretyczną oraz poszerza umiejętność praktycznego działania. (...) Wykazuje się sporym zaangażowaniem w służbie oraz podejmowaniem własnych inicjatyw w procesie kontroli. Posiada umiejętność skutecznego kierowania podwładnymi. Ma predyspozycje do pełnienia służby na stanowisku starszego kontrolera. Rokuje nadzieje, że po ukończeniu kursu będzie odpowiadał na stanowisko oficerskie.

W opinii okresowej za okres od 27 sierpnia 1976 r. do 1 października 1980 r. przełożeni wystawili chor. H.I. ocenę dobrą jednocześnie proponując skierowanie opiniowanego do szkoły oficerskiej. W kolejnej opinii okresowej za okres od 1 października 1980 r. do 31 grudnia 1983 r. chociaż ubezpieczony uzyskał ocenę dostateczną to jednocześnie przełożeni zaproponowali pozostawienie H.I. na

zajmowanym stanowisku. W opinii okresowej za okres od 1 stycznia 1984 r. do 31 grudnia 1988 r. przełożeni ponownie dobrze ocenili H.I. proponując pozostawienie go na zajmowanym stanowisku.

W każdej z przedstawionych opinii przełożeni podkreślali, że H. I. jako członek PZPR uczestniczy w pracach organizacji, ma skryształizowany światopogląd materialistyczny, postawa ideowo-polityczna bez zastrzeżeń, przestrzega zasad internacjonalizmu i patriotyzmu. W pierwszej opinii okresowej zaznaczono, że w pełni uznaje i realizuje socjalistyczne ideały oraz że jest przekonany, iż przyszłość Polski Ludowej jest nierozzerwalnie związana z umacnianiem i obroną socjalistycznej wspólnoty państw socjalistycznych. Nadto w opinii sporządzonej 24 stycznia 1984 r. wskazano, że posiada krytyczną postawę wobec sił występujących przeciwko socjalizmowi. Za okres służby od 1 października 1976 r. do 30 kwietnia 1983 r. H.I. wyliczono dodatek do uposażenia ustalonego dla żołnierzy zawodowych służby wywiadowczej i wojskowej służby wewnętrznej.

Sąd Apelacyjny ustalił ponadto, że Wojska Ochrony Pogranicza pełniąc liczne funkcje wspólne dla obronności i wywiadu kilkakrotnie przechodziły spod nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Ministerstwa Obrony Narodowej i z powrotem. W 1971 r. Wojska Ochrony Pogranicza powróciły do resortu spraw wewnętrznych na podstawie decyzji nr 104/71 Prezydium Rządu z dnia 31 lipca 1971 r. W związku z ponownym podporządkowaniem WOP MSW. Minister Spraw Wewnętrznych zarządzeniem organizacyjnym 0100/org. z dnia 18 grudnia 1971 r. rozwiązał z dniem 1 stycznia 1972 r. Zarząd Kontroli Ruchu Granicznego. Na mocy tego zarządzenia Dowództwo WOP przejęło kontrolę ruchu granicznego, ochronę przejść granicznych, operacyjną ochronę rybołówstwa dalekomorskiego oraz statystykę ruchu granicznego. GPK zostały podporządkowane dowódcy WOP wraz ze stanowiskami etatowymi z Wydziału Kontroli Ruchu Granicznego. Na stan WOP przeszły stany osobowe GPK (funkcjonariusze, żołnierze zawodowi, pracownicy cywilni).

W zakresie pracy operacyjnej Zarząd [...] Dowództwa WOP został podporządkowany zarządzeniem MSW nr 07/61 z dnia 12 stycznia 1961 r. Departamentowi [...] (Kontrwywiad) MSW. Na mocy tego zarządzenia dyrektor Departamentu [...] MSW wydawał wytyczne pracy operacyjnej, zaś organy kontroli ruchu granicznego zostały podporządkowane Zarządowi [...] Dowództwa WOP

(Zwiadowi). Zarząd [...] WOP został także zobowiązany do zreorganizowania systemu kontroli ruchu granicznego w celu powiązania go z całokształtem potrzeb operacyjnych. Kontrolę ruchu granicznego mieli prowadzić funkcjonariusze znający zarówno zasady pracy operacyjnej, jak i kontrolerskiej.

Przedmiotowe zarządzenie do zadań Zarządu [...] WOP zaliczyło w szczególności:

1) organizowanie pracy operacyjnej w celu wykrywania i zapobiegania przestępczości granicznej, a przede wszystkim:

- a) wykrywanie nielegalnych kanałów przerzutowych i przesyłkowych;
- b) ujawnianie osób podejrzanych o dokonywanie przestępstw granicznych;
- c) wykrywanie osób, które mogą być powiązane z działalnością obcych wywiadów spośród zatrzymanych przestępców granicznych i osób przekraczających granice w legalnym ruchu granicznym (zadania te Zwiad WOP miał realizować w szerokiej współpracy z ludnością cywilną oraz z wykorzystaniem sieci tajnych współpracowników);

2) wykrywanie na podstawie wytycznych Departamentu [...] MSW i wydziałów [...] KW MO na przejściach granicznych materiałów szpiegowskich przewożonych lub przekazywanych w różnego rodzaju przesyłkach do wrogich ośrodków szpiegowskich za granicę oraz nadsyłanych tą drogą szpiegowskich instrukcji i zadań;

3) wykrywanie w czasie kontroli ruchu granicznego wszelkiego rodzaju innych przesyłek zawierających przemyt „wrogą” literaturę itp. oraz osób przewożących tego rodzaju materiały lub usiłujących przekroczyć granicę bez właściwych dokumentów;

4) wykonywanie operacyjnych czynności zleczanych przez dyrektora Departamentu [...] (naczelników wydziałów [...] KW MO).

Organy Zwiadu WOP miały prowadzić pracę operacyjną na podstawie instrukcji operacyjnych SB.

Do zadań Wydziału [...] Brygady WOP należało także prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa graniczne.

Zakres działań Zwiadu WOP poszerzono w związku z zarządzeniem nr 026/82 MSW w sprawie przejęcia przez Zwiad WOP operacyjnej ochrony pogranicza. Zgodnie z § 1 tego zarządzenia Zwiad WOP miał przejąć od SB niektóre jej zadania realizowane „na pograniczu”. W tym celu SB miała przekazać Zwiadowi WOP obiekty

wraz z osobowymi źródłami informacji i inne materiały z dotychczasowego rozpoznania tych obiektów.

Według załącznika do zarządzenia nr 026/82 zadania Zwiadu WOP w operacyjnej ochronie pogranicza to m.in.:

1) operacyjna ochrona pogranicza, niektórych obiektów gospodarczych i administracyjnych tam rozmieszczonych (...),

2) zapobieganie, rozpoznawanie i wykrywanie wszelkiej wrogiej i przestępczej działalności oraz wynikających stąd zagrożeń dla podstawowych interesów politycznych i gospodarczych państwa oraz godzących w bezpieczeństwo i porządek publiczny, a w szczególności:

- penetracji pogranicza i obiektów tam położonych podejmowanej przez wrogie ośrodki i służby specjalne przeciwnika, w tym jednostek i obiektów WP i AR.

- powstawania nielegalnych, antypaństwowych organizacji społeczno-politycznych;

- nielegalnych działań podejmowanych przez elementy antysocjalistyczne;

- powstawania sytuacji mogących powodować niepokoje społeczne,

- niegospodarności i marnotrawstwa mienia społecznego w obiektach gospodarki uspołecznionej;

3) realizując zadania określone w pkt 1 i 2. Zwiad WOP miał stosować środki, formy i metody pracy operacyjnej właściwe dla Służby Bezpieczeństwa.

Dla wykonania wskazanych zadań zawarto 21 września 1982 r. porozumienie o współdziałaniu pomiędzy Departamentem [...] MSW (kontrwywiadem) a Zarządem Zwiadu WOP oraz ich jednostek organizacyjnych w terenie, a także o współdziałaniu pomiędzy Departamentem [...] MSW a Zarządem Zwiadu WOP i wydziałami zwiadu w brygadach WOP - 22 września 1982 r. W dniu 16 maja 1991 r. z dniem sformowania Straży Granicznej, Wojska Ochrony Pogranicza, a tym samym Zwiad WOP, zakończyły działalność.

W wytycznych szefa Zarządu Zwiadu WOP o zakresie działania operacyjnego organów zwiadu brygad WOP. GPK i lądowych strażnic kadrowych oraz uprawnień przełożonych operacyjnych - stanowiących załącznik do zarządzenia dowódcy WOP nr 071 z dnia 15 grudnia 1984 r., w rozdziale I w pkt 4 zasad ogólnych jako organy Zwiadu WOP wymienia się:

- wydziały zwiadu brygad;
- sekcje zwiadu batalionów granicznych.
- grupy operacyjne wydziałów (sekcji) zwiadu.

W myśl owych wytycznych pododdziałami granicznymi wykonującymi zadania operacyjne były:

- graniczne placówki kontrolne (GPK).
- lądowe strażnice kadrowe.

Graniczna Placówka Kontrolna była pododdziałem granicznym Zwiadu WOP powołanym do operacyjnego zabezpieczenia określonych przejść granicznych i obiektów, kontroli ruchu granicznego, rozpoznawania i filtracji osób przekraczających granicę państwa oraz wykonywania innych zleconych jej zadań wobec tych osób oraz do udziału w ochronie kraju i działań na rzecz dalszego umacniania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego w strefie działania.

Jak wynika z treści dokumentu pt. „Wytyczne Szefa Zarządu Zwiadu WOP” do podstawowych zadań grupy operacyjnej GPK należało:

- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie w przejściach granicznych wszelkiej działalności przestępczej, skierowanej przeciwko nienaruszalności granicy, bezpieczeństwu państwa i jego interesom: rozpoznawanie metod przestępczych i kanałów przerzutu przez granicę osób oraz wrogiej literatury, dokumentów i innych materiałów w ruchu granicznym;

- operacyjna kontrola i zabezpieczenia osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach i instytucjach obsługujących ruch graniczny oraz w innych przedsiębiorstwach i obiektach powierzonych operacyjnej ochronie, a zwłaszcza w rybołówstwie morskim, portach i przystaniach: wykorzystywanie w tym przedmiocie szerokich działań profilaktycznych, a m.in. zapobieganie zatrudnianiu lub powodowanie eliminowania elementu niepożądanego zatrudnionego w tych przedsiębiorstwach i obiektach; rozpoznawanie osób, a zwłaszcza cudzoziemców kk przebywających na pobyt czasowy do przedsiębiorstw, instytucji i obiektów powierzonych operacyjnej ochronie; ujawnianie i rozpoznawanie podejrzanych kontaktów obywateli PRL z cudzoziemcami przybywającymi do tych obiektów;

- pozyskiwanie i praca z osobowymi źródłami informacji, zwłaszcza do zabezpieczenia stwierdzonych kierunków przestępczości granicznej, środowisk i

odcinków najbardziej zagrożonych, elementu podatnego do dokonywania przestępstw granicznych lub noszącego się z zamiarem ucieczki z Polski i na stykach obywateli PRL z cudzoziemcami; w oparciu o bieżące rozpoznanie sytuacji operacyjnej w przejściach granicznych - ukierunkowanie i koordynowanie działań operacyjnych kadry GPK;

- przetwarzanie i wykorzystywanie we własnym zakresie materiałów otrzymanych od źródeł informacji będących na łączności pracowników GPK. materiałów charakteru granicznego uzyskanych w toku pracy filtracyjno-rozpoznawczej lub dotyczących osób zatrudnionych w obiektach powierzonych operacyjnej ochronie: opracowywanie i przekazywanie materiałów do wykorzystania Wydziałów [...] Brygady lub innym GPK oraz strażnikom WOP przez Wydział;

- zakładanie i przeprowadzanie wszystkich kategorii spraw operacyjnych: zapewnianie operatywności i ofensywności w rozpoznawaniu lub rozpracowywaniu figurantów spraw oraz wyjaśnianiu posiadanych materiałów lub dokumentowaniu dowodów przestępstwa w ścisłym współdziałaniu z pionem dochodzeniowo-śledczym;

- udział w uzasadnionych przypadkach w prowadzeniu rozmów z osobami przekraczającymi granicę państwową, zwłaszcza przekazującymi ciekawe z punktu widzenia operacyjnego informacje lub osobami godnymi uwagi operacyjnej; przygotowywanie zadań w tym zakresie kontrolerom GPK;

- prowadzenie aktywnego rozpoznania operacyjnego wobec marynarzy kk. badanie przyczyn i celów odstania od statków w portach PRL przez sprawdzanie wszystkich okoliczności i alibi w sposób oficjalny i przy wykorzystaniu dostępnych środków pracy operacyjnej; stosowanie w tych sprawach kombinacji operacyjnych mających między innymi na celu pozorowanie współpracy z „odstanymi” marynarzami, wypytywanie tych marynarzy na tematy godne uwagi operacyjnej;

- wyjaśnianie przyczyn i okoliczności „odstań” w portach kk członków załóg polskich statków rybackich oraz ucieczek lub odmowy powrotu do kraju osób z obiektów zabezpieczonych operacyjnie przez GPK;

- prowadzenie rozpoznania wrogo lub ujemnie oddziaływujących w portach państw kapitalistycznych na załogi polskich statków rybackich i handlowych oraz wykorzystywanie tych informacji do działań profilaktycznych w środowisku rybackim:

- wykorzystywanie faktów zatrzymań osób do uzyskiwania godnych uwagi operacyjnej informacji oraz do pozyskań dla celów operacyjnych.

Do podstawowych zadań grupy operacyjno-kontrolerskiej GPK natomiast należało:

- kontrola legalności przekraczania granicy ze szczególnym zwracaniem uwagi na ujawnianie osób posługujących się sfałszowanymi lub cudzymi dokumentami podróży oraz przeciwdziałanie nielegalnym przekroczeniom granicy w skrytkach międzynarodowych środków transportu lub z pominięciem kontroli granicznej; wyjaśnianie nieścisłości, uchybień i niezgodności w dokumentach zwłaszcza sugerujących możliwość fałszerstwa oraz sprawdzanie ich autentyczności i podejmowanie w tych sprawach decyzji z przełożonymi lub właściwymi organami; ujawnianie metod przestępczych stosowanych przy wykorzystywaniu ruchu granicznego, a w szczególności do przerzutu osób, materiałów o wrogiej treści i innych przedmiotów godzących w interesy państwa;

- prowadzenie pracy filtracyjno-rozpoznawczej wśród osób przekraczających granicę, a zwłaszcza cudzoziemców z kk i posiadaczy paszportów konsularnych oraz wstępne rozpoznanie marynarzy statków bander kk. wpływających do portów PRL, w celu uzyskiwania informacji i spostrzeżeń do wykorzystania w procesie kontroli granicznej i ochronie granicy państwowej, a także wyselekcjonowania osób godnych uwagi operacyjnej, mogących stanowić przedmiot zainteresowania własnych organów i innych jednostek operacyjnych;

- wykonywanie zastrzeżeń operacyjnych i innych czynności w stosunku do osób, środków transportu przekraczających granicę - zgłoszonych przez uprawnione jednostki operacyjne i upoważnione organy państwowe; wykorzystywanie w działalności służbowej informacji wynikających z otrzymanych do wykonania zastrzeżeń operacyjnych;

- wydawanie wiz obywatelom kk zgodnie z obowiązującymi przepisami i sprawowanie nadzoru nad przymusem dewizowym w stosunku do tej kategorii osób oraz nadzoru nad egzekwowaniem opłat paszportowych wobec obywateli PRL przekraczających granicę; wykorzystywanie tych okoliczności do rozpoznawania osób przekraczających granicę;

- przeciwdziałanie przewozowi przez granicę wrogiej lub pozbawionej debitu komunikacyjnego literatury oraz wywozowi z PRL materiałów i przedmiotów stanowiących tajemnicę, bez wymaganego zezwolenia;
- bieżące współdziałanie w tym zakresie z funkcjonariuszami UC, jak również wstępne wyjaśnianie źródeł pochodzenia, przeznaczenia i celu przewożenia przez granicę państwa;
- ujawnianie przywożonych do PRL urządzeń technicznych i innych przedmiotów, które ze względu na przeznaczenie mogą stanowić wyposażenie do prowadzenia działalności szpiegowskiej; wykrywanie skrytek w środkach transportu, służących do przewozu tych przedmiotów, dokumentów, instrukcji itp. materiałów;
- opracowywanie i niezwłoczne przekazywanie zainteresowanym jednostkom operacyjnym pilnych informacji uzyskanych w toku pracy filtracyjno-rozpoznawczej wśród osób przekraczających granicę i wstępnego rozpoznania marynarzy statków bander kk:
- realizowanie określonych przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem przeniesieniu do PRL chorób zakaźnych w odniesieniu do ludzi i zwierząt oraz współdziałanie w tym przedmiocie z właściwymi służbami i organami;
- bieżące współdziałanie z obsługą międzynarodowych środków transportu (P., P.1 „W.”, komunikacja samochodowa, załogi „L.” itp.) w celu zapewnienia sprawnej kontroli granicznej podróżnych oraz uzyskiwania informacji i spostrzeżeń mających wpływ na kontrolę graniczną lub dotyczących godnych uwagi operacyjnej osób, zdarzeń, faktów i zjawisk;
- praca z kontaktami służbowymi, a w uzasadnionych przypadkach z kontaktami operacyjnymi lub tajnymi współpracownikami w celu uzyskania informacji przydatnych do wykorzystywania w procesie kontroli granicznej osób i środków transportu, jak również działalności GPK;
- zabezpieczenie śladów i dowodów dokonanego przestępstwa granicznego lub innego ujawnionego podczas kontroli granicznej do czasu przejęcia sprawy przez oficera śledczego;
- udział w zabezpieczeniu międzynarodowej komunikacji lotniczej przed aktami terroru, sabotażu i dywersji;

- kontrola zgodności kwestionariuszy wizowych, kart kontroli przekraczania granicy, z danymi zawartymi w dokumentach podróży oraz prostowanie ewentualnych nieścisłości lub niezgodności.

Pracą grupy operacyjno-kontrolerskiej kierowali bezpośrednio dowódcy lub zastępcy dowódców GPK.

Z kolei, Wojskowa Służba Wewnętrzna - której także członkiem był odwołujący się - powstała na mocy Rozkazu Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 stycznia 1957 r. oraz Zarządzenia organizacyjnego nr 0013 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 stycznia 1957 r. o rozformowaniu Głównego Zarządu Informacji.

Zadaniem WSW było zwalczanie szpiegostwa przeciwko SZ PRL. przeciwko przemysłowi zbrojeniowemu, zwalczanie dywersji politycznej (utrzymywanie leninizmu w wojsku), terroru, sabotażu, zapobieganie tworzenia nielegalnych związków wewnątrz SZ PRL. zwalczanie przestępczości pospolitej wśród żołnierzy, utrzymywanie dyscypliny wojskowej, werbowanie obcokrajowców w tym dyplomatów, mogących mieć informacje ważne dla PRL i SZ PRL itp.

Działalnością SWSW kierował Szef Wojskowej Służby Wewnętrznej, który sprawował także nadzór nad organami Wojskowej Służby Wewnętrznej, pozostając przełożonym wszystkich żołnierzy Wojskowej Służby Wewnętrznej, Szef Wojskowej Służby Wewnętrznej podlegał bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej i do niego kierował sprawozdania z działalności Wojskowej Służby Wewnętrznej, oraz przedkładał mu do akceptacji projekty aktów normatywnych. Do jego obowiązków należało regulowanie funkcjonowania Wojskowej Służby Wewnętrznej. Odbывало się to poprzez wydawanie rozkazów, przepisów, zarządzeń, wytycznych, instrukcji i dyrektyw. Ponadto zobowiązany był do współpracy z dowództwem wojskowym, kierownictwem Ministra Spraw Wewnętrznych, Naczelną Prokuraturą Wojskową i Izbą Wojskową Sądu Najwyższego. Struktura organizacyjna Szefostwa Wojskowej Służby Wewnętrznej na przestrzeni lat podlegała istotnym przemianom. Wynikały one ze zmian organizacyjne w siłach zbrojnych, modyfikacji kierunków działania Wojskowej Służby Wewnętrznej, konieczności dostosowania się do nowych warunków w celu osiągnięcia maksymalnej efektywności. Główny Zarząd Informacji, który był poprzednikiem Wojskowej Służby Wewnętrznej, także był organem kontrwywiadu wojskowego, działającym od 1944 r. Do jego zadań należała walka z

"reakcyjnym" podziemiem niepodległościowym, walka z działalnością wywiadów państw kapitalistycznych w jednostkach i urzędach Wojska Polskiego, walka ze "zdradą stanu" oraz wykrywanie "nieprawomyślnych" i wrogich elementów w Wojsku Polskim.

Zestawienie zadań wykonywanych przez WSW i Zwiad WOP oraz opinii z okresu pracy H. I. jako kontrolera GPK w Ś., oraz członka korpusu oficerów ochrony pogranicza WSW a następnie w grupie zwiadowczej uzasadnia uznanie okresu tej służby za okres działalności na rzecz totalitarnego państwa. Zatem prawidłowo okres ten został wykazany przez Instytut Pamięci Narodowej w informacji z dnia 6 kwietnia 2017 r. nr [...], a następnie uwzględniony przez organ rentowy przy wydaniu zaskarżonej decyzji.

Tak przedstawiony stan faktyczny - zdaniem Sądu Najwyższego - wskazuje na w pełni świadome i dobrowolne podjęcie oraz wykonywanie przez ubezpieczonego służby na rzecz państwa totalitarnego. Wbrew twierdzeniom ubezpieczonego oraz ustaleniu sądu pierwszej instancji opinie służbowe, a także uzasadnienie wniosku o mianowanie ze spornego okresu jednoznacznie wskazują, że ubezpieczony podjął zadania na powierzonym w tym okresie stanowisku i wykonywał w sposób niewątpliwie spotykający się z aprobatą przełożonych. Przyjęte za Sądem Okręgowym, a następnie na skutek poniesionych zarzutów naruszenia prawa procesowego przyjęte powyższe ustalenia faktyczne - w ocenie sądu odwoławczego stanowią wystarczający materiał do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Przy czym, uzupełnienia stanu faktycznego Sąd Apelacyjny dokonał na materiale dokumentarnym, który w całości uznał za wiarygodny. Dokumenty zostały sporządzone w datach w nich wskazanych, przez uprawnione osoby i były też przyjmowane do wiadomości przez ubezpieczonego bez żadnych uwag, o czym świadczą złożone na nich podpisy ubezpieczonego. Nadto dokumenty były sporządzane dla innych celów niż obecne postępowanie sądowe.

W odpowiedzi zaś na zarzuty naruszenia prawa materialnego w pierwszej kolejności Sąd Apelacyjny podnosi, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Sądu Najwyższego (m. in. wyroki: z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08, LEX nr 550930 i z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNC 2016/12/148) dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z

Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i powinien stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Zgodnie z powyższym, skoro orzekanie co do zgodności aktu / przepisu prawnego z ustawą zasadniczą nie leży w kompetencji sądów powszechnych, a związanie sędziego ustawą trwa dopóki prawo to obowiązuje, zatem Sąd Apelacyjny uznał, że dopóki art. 15c, art. 13a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej funkcjonują w obrocie prawnym, przepisy te, jako powszechnie obowiązujące, winny być stosowane i to w takim brzmieniu jakie otrzymały na podstawie ustawy zmieniającej (por. wywody zawarte w zdaniu odrębnym sporządzonym do wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 28 grudnia 2021 r., III AUa 821/20). Jednocześnie należy pamiętać, że w przypadku wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny stronom będzie przysługiwało prawo do złożenia skargi o wznowienie postępowania przy spełnieniu pozostałych przesłanek korzystania z tego środka zaskarżenia.

W ocenie sądu odwoławczego treść art. 15c w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej (przyczożona w treści uzasadnienia Sądu Okręgowego) jest jasna, zaś ich wykładnia leksykalna wskazuje wprost, że służbą na rzecz totalitarnego państwa była, zgodnie z definicją legalną sformułowaną w art. 13b ust. 1 każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji lub formacji. Jednocześnie celem wyjaśnienia powyższej kwestii - także sądowi pierwszej instancji - należy odwołać się do podstawowych reguł wykładni przepisów prawnych, które wskazują, że zasadą jest stosowanie w procesie interpretacji norm prawnych w pierwszej kolejności wykładni językowej (leksykalnej). Natomiast w ramach tej wykładni, pojęciom języka prawnego należy przypisywać przede wszystkim takie znaczenie, jakie nadano im w ramach sformułowanej w danym akcie prawnym definicji, tzw. „definicji legalnej”, a dopiero gdy akt prawny definicji takiej nie zawiera, zasadnym jest odwołanie się do znaczenia, jakie danemu interpretowanemu pojęciu przypisuje się w języku potocznym.

Tymczasem, wbrew stanowisku sądu pierwszej instancji, zdaniem Sądu Apelacyjnego przepis art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zawiera definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie. Brak zatem podstaw do sięgania w tej sytuacji po wykładnię systemową lub celowościową, czy sięgania do definicji zawartych w innych ustawach, których zastosowanie jest uprawnione co do zasady w sytuacjach, gdy wykładnia leksykalna pozostawia wątpliwości co do sposobu zastosowania normy prawnej.

Dlatego Sąd Apelacyjny nie podzielił zapatrywań prawnych przyjętych przez Sąd Okręgowy, które ostatecznie legły u podstaw zaskarżonego orzeczenia, a opartych na rozważaniach zawartych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., 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. Zastosowana przez Sąd Najwyższy wykładnia przybrała bowiem charakter prawotwórczy. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie należy przypisywać pojęciu „służby na rzecz totalitarnego państwa”, którego zastosowanie przez ustawodawcę służyło ewidentnie wyłącznie podkreśleniu aksjologicznie negatywnej oceny wszelkiego rodzaju aktywności w ramach systemu władzy podległemu wówczas reżimowi komunistycznemu, a którego definicję legalną sformułowano w ramach przedmiotowego przepisu, rzekomej pojemności, pozwalającej na dokonywanie w procesie stosowania prawa jego interpretacji innej niż leksykalna. Sąd Apelacyjny w tym miejscu podkreśla, że taka wola ustawodawcy nie wynika w żadnej mierze choćby z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej przedmiotowe przepisy (druk nr 1061 z kadencji sejmu 2015-2019), zaakceptowanego aktem uchwalenia przedmiotowych, spornych, przepisów. Projektodawca przedstawił tam racje przemawiające za ustanowieniem zamkniętego katalogu jednostek organizacyjnych, w których służba ma być uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. W uzasadnieniu projektu wskazano m.in., że „w związku z ewidentną potrzebą doprecyzowania katalogu jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa oraz w związku z uwagą Instytutu Pamięci Narodowej,

ażeby nie wprowadzać w chwili obecnej zmian w ustawie lustracyjnej, gdyż mogłoby to wpłynąć w sposób istotny na prowadzone postępowania lustracyjne oraz na sam proces składania i badania oświadczeń lustracyjnych, zaproponowano wprowadzenie art. 13b do ustawy zaopatrzeniowej, który enumeratywnie określa jaka służba zostaje uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pojęcie „służby w organach bezpieczeństwa państwa” zostaje zastąpione pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa”, ażeby nie wprowadzać nowej definicji organów bezpieczeństwa państwa wyłącznie na potrzeby ustawy dezubekizacyjnej. Katalog wprowadzany w art. 13b oraz przedstawione w tym zakresie [...] uzasadnienie zostało opracowane przez Instytut Pamięci Narodowej (por. uzasadnienie projektu ustawy). Stanowczo przy tym podkreślić należy, że przedmiotowy katalog instytucji i formacji został sformułowany w oparciu o badania historyczne Instytutu, które doprowadziły do wniosku, że istota działań tych właśnie jednostek służyła utrzymywaniu reżimu totalitarnego na terenie Państwa Polskiego. Sąd odwoławczy zwrócił nadto uwagę, że w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, 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 i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. 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 służb mundurowych 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.

Inaczej rzecz ujmując, zdaniem sądu odwoławczego, brak było podstaw do stosowania interpretacji rozszerzającej wobec pojęcia, co do którego woła ustawodawcy nie było, by podlegało ono szerszej interpretacji, co znalazło wyraz w sformułowaniu w przedmiotowym przepisie jego legalnej definicji, polegającej na enumeratywnym wyliczeniu jednostek, co do których sam fakt odbywania w nich służby oznaczał jej pełnienie na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Apelacyjny na poparcie swojego stanowiska odwołał się do orzecznictwa większości sędziów Wydziału tego Sądu i innych sądów (por. wyrok NSA z dnia 14 października 2020 r., I OSK 3208/19, Legalis nr 2529684; czy też zdanie odrębne SSA Jerzego A. Siekluckiego do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 15 grudnia 2020 r., III AUa 964/20, Legalis nr 2530663. a także stanowisko sędziego Sądu Najwyższego Zbigniewa Myszki przedstawione w uzasadnieniu postanowienia tego Sądu z dnia 19 lutego 2020 r., III UZP 11/19, LEX nr 2780483 i wyroki: Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 30 marca 2021 r., III AUa 637/20; Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 10 czerwca 2021 r., III AUa 49/21, LEX nr 3196906; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 22 marca 2021 r., III AUa 43/21, czy wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 16 czerwca 2021 r., III AUa 2154/20). Sąd odwoławczy nadto zwrócił uwagę, że celem ustawy nowelizującej była likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa uzyskanych przez nich z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Cel ten w swoim generalnym założeniu i co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy zwykłego w ustalone uprawnienia emerytalne tych 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 K 6/09 uznał, iż art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej stanowiący, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów

bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 1) 0,7% podstawy wymiaru - za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990; 2) 2.6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1a oraz pkt 2-4; 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 tego wyroku 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 świadczenia emerytalnego za okres służby w organach bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. 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.

Zdecydowanego podkreślenia wymaga - zdaniem Sądu Apelacyjnego - także stwierdzenie, że uchwalenie przedmiotowej nowelizacji było wyrazem woli i realizowało poczucie sprawiedliwości milionów obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, która stała się demokratycznym państwem prawnym na skutek wyzwolenia się z totalitarnego reżimu komunistycznego, realizującego w praktyce na terenie Państwa Polskiego interesy obcego mocarstwa i określonej, stosunkowo wąskiej grupy lojalnych wobec niego wysoko postawionych członków partii rządzącej. Możliwość

funkcjonowania tego reżimu zapewniało natomiast: przez wiele dziesięcioleci w zasadniczej mierze właśnie działanie aparatu bezpieczeństwa, złożonego z szeregu służb realizujących politykę represji wobec osób przejawiających dążenia wolnościowe i niepodległościowe. Dlatego zdaniem Sądu Apelacyjnego już samo zgłoszenie gotowości do służby w tym aparacie i podjęcie takiej służby, musiało się wiązać ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego. W tych okolicznościach, zdaniem Sądu Apelacyjnego nie ma znaczenia w jakim czasie służba została podjęta. Sam ten fakt, niezależnie od oceny indywidualnego zaangażowania w konkretną działalność represyjną, uzasadniał w przekonaniu sądu odwoławczego likwidację przywilejów byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Natomiast aktualnie byli funkcjonariusze wiedząc, jaki jest obecnie stan archiwów, a dokładnie braki w materiałach archiwalnych wynikające z masowego niszczenia dokumentów organów bezpieczeństwa państwa przed ich przejęciem przez Instytut Pamięci Narodowej, powołują się na brak obciążających ich dowodów. W niniejszej sprawie bezspornie ubezpieczony podjął i wykonywał zadania, co wynika z zachowanych opinii służbowych, w których uzyskał oceny dobre, które też legły u podstaw awansów służbowych. Przy czym, sąd odwoławczy miał na uwadze, że opinie służbowe wystawiane ubezpieczonemu uzasadniają twierdzenie, że odwołujący się nie tylko świadomie i dobrowolnie podjął służbę w formacji objętej art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ale nadto posiadał skryzalizowany światopogląd materialistyczny i głęboko wierzył w słusność i zwycięstwo socjalizmu jako ustroju społeczno-ekonomicznego; w pełni był przekonany o słusności polityki partii. Nie można też pomijać okoliczności, że akta osobowe ubezpieczonego z IPN ewidentnie wykazują braki uniemożliwiające odtworzenie przebiegu służby ubezpieczonego w sposób szczegółowy z ustaleniem prowadzonych czynności operacyjnych, powierzonych zadań szczególnych. Dlatego dokonując ustaleń w tym zakresie nie można pomijać nie tylko miejsca wykonywania zadań ale także udział ubezpieczonego w określonym korpusie oficerów oraz w określonej grupie działającej w GPK Ś. Sąd Okręgowy zupełnie zignorował nie tylko te okoliczności, ale także fakty świadczące w sposób bezsporny, że ubezpieczony będąc członkiem korpusu WSW, a także grupy operacyjnej GPK i otrzymując wysokie oceny za wykonywanie obowiązków

służbowych, które były określone w obowiązujących wówczas przepisach, czynnie uczestniczył w wykonywaniu zadań Zwiadu, a prowadzone działania operacyjne nie tylko dotyczyły przestępstw gospodarczych, ale także politycznych wymierzonych wprost w osoby nie godzące się z „przywódczą rolą partii” i podległością Państwa Polskiego ZSRR. Sąd pierwszej instancji uznał, że w spornym okresie ubezpieczony pełnił służbę w Wojskach Ochrony Pogranicza i tylko, i wyłącznie na tej podstawie nie można generalizować i przyjmować, że każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego. Sąd pierwszej instancji nie ustalił i nie uwzględnił oczywistych i bezspornych faktów, że ubezpieczony należał do korpusu oficerów WSW, a następnie do oficerów w grupie zwiadowczej i prowadził działalność operacyjną w GPK. A ta działalność, mając na uwadze zadania zarówno WSW jak i Zwiadu WOP, była służbą na rzecz państwa totalitarnego. Są to istotne okoliczności dla rozstrzygnięcia sprawy, których Sąd Okręgowy w ogóle nie wziął pod uwagę, skupiając się na okolicznościach wykraczających poza treść przepisów, które legły u podstaw wydanych decyzji.

Zupełnie dowolne i nieuzasadnione jest przyjęcie przez Sąd Okręgowy, że w spornym okresie ubezpieczony pełnił służbę w Wojskach Ochrony Pogranicza lecz nie wykonywał żadnych czynności operacyjnych, czy dochodzeniowych przeciwko środowiskom kościelnym, czy związkom wyznaniowym.

To właśnie zadania postawione przed korpusem oficerów WSW i Zwiadu jednoznacznie wskazują, że ubezpieczony podejmował działania operacyjne skoro nie tylko kontynuował służbę, ale z tytułu wykonywania tych obowiązków był oceniany dobrze i awansowany. Jednocześnie Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko o możliwości pozostającej w zgodzie z ustawą zasadniczą ingerencji w sferę prawa zabezpieczenia społecznego, co stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11 (Legalis nr 288417), oceniając przepisy tzw. „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej”. Zgodnie z tą uchwałą uprzednia nowelizacja z 2009 r. 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 r.) były co najmniej porównywalne, a nawet korzystniejsze niż świadczenia ustalane w systemie nabywania świadczeń emerytalnych lub rentowych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Zaś w sytuacji ubezpieczonego, co wynika z jego akt emerytalnych, nie wpłynęła w ogóle na wysokość jego świadczeń. 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 lat 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 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Nie można też zapominać, że świadczenia emerytalno-rentowe są wypłacane z budżetu Państwa, a więc także środków finansowych pozyskiwanych od obywateli, którzy byli ofiarami państwa totalitarnego i ich rodzin. Odnosząc powyższą ocenę do obecnej regulacji prawnej Sąd Apelacyjny uznał, iż sporna legislacja (art. 15c ustawy zaopatrzeniowej) nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nadal (po wprowadzeniu zasad nowelizacji z 2009 r.) 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 i dążących do utrwalenia państwa totalitarnego, jest społecznie sprawiedliwe. Powoływanie się w takiej sytuacji na zasadę praw nabytych, które w istocie rzeczy zmierza do utrzymania przywilejów (bo w dalszym ciągu korzystniej liczonych świadczeń według nowelizacji z 2009 r., z uwagi na sposób ustalania wysokości świadczenia) nabytych niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie z tytułu lub w związku z uczestnictwem w strukturach służb niebezpieczeństwa totalitarnego, które zwalczały przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie, nie stanowi prawnej, prawniczej, ani etyczno-moralnej podstawy do kontestowania zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej legalności zmian ustawodawczych zmierzających do zrównoważenia uprawnień zaopatrzeniowych byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa totalitarnego do standardów i poziomu powszechnych uprawnień emerytalno-rentowych ogółu ubezpieczonych obywateli.

Zdaniem Sadu Apelacyjnego czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych. Z tych też powodów ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny.

Z kolei fakt, że ubezpieczonemu nie zarzucono popełnienia konkretnych czynów nie ma żadnego wpływu na podlegania przez niego zmienionym przepisom ustawy zaopatrzeniowej. Nie jest to sprawa karna, dyscyplinarna czy też inne postępowanie tego rodzaju. Podobnie nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy decyzja komisji weryfikacyjnej i postawa ubezpieczonego po podjęciu służby po tej decyzji. Ustawa zmieniająca dokonała redukcji uprzywilejowania funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz państwa totalitarnego przyznając świadczenia w wysokości średnich świadczeń emerytalno-rentowych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego (a nie najniższych czy też obniżonych poniżej tej granicy)

i to bez zobowiązania do zwrotu uzyskanych korzyści na podstawie przyznanych przywilejów.

Zupełnie nietrafne i nie przystające do okoliczności niniejszej sprawy są rozważanie Sądu Okręgowego o wprowadzeniu pierwszej ustawy dezubekizacyjnej i wprowadzeniu ustawy zmieniającej jako „kolejnego swoistego rozliczenia się przez państwo z osobami służącymi totalitarnemu państwu”, skoro odwołujący się w ogóle nie został objęty przepisami pierwszej ustawy dezubekizacyjnej. Natomiast niniejsza sprawa jest dowodem na to, że pierwsza ustawa nie objęła wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz państwa totalitarnego co właśnie było pogwałceniem poczucia sprawiedliwości - zasady sprawiedliwości społecznej.

Z bezprawnego tytułu i okresów uczestnictwa w zwalczaniu przyrodzonych praw człowieka i narodu oraz podstawowych wolności obywatelskich, utrwalaniu państwa totalitarnego 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 oraz służące utrwalaniu takiego systemu 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 r., K 36/09, OTK-A 2012/1/3: 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010/2/15; 11 lutego 1992 r., K 14/91., OTK 1992/1/7; 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK 1998/7/114; 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999/5/100).

Sąd Apelacyjny odwołał się też do decyzji z dnia 14 maja 2013 r., nr 15189/10, w sprawie A. Cichopek i inni przeciwko Polsce (LEX nr 1324219), w której Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę kary. Emerytury w bieżących przypadkach zostały obniżone przez ustawodawcę krajowego nie dlatego, że którakolwiek z osób skarżących popełniła zbrodnię lub ponosiła osobistą

odpowiedzialność za naruszanie praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego (patrz ust. 95, 98 i 104-106 oraz ust. 138 orzeczenia w tej sprawie, z odniesieniami do prawa precedensowego Trybunału). Istotnie, biorąc pod uwagę powód, dla którego zostały one przyznane oraz sposób ich uzyskania, mogą one jedynie zostać uznane za wyrażnie niesprawiedliwe z punktu widzenia wartości leżących u podstaw Konwencji. W tym stanie rzeczy istnienie bądź nieistnienie winy osobistej osób, które korzystały z tych niesprawiedliwych przywilejów, nie jest istotne dla rozważenia kwestii zgodności z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Stanowisko to podziela także Sąd Apelacyjny orzekający w sprawie.

Reasumując zdaniem Sądu Apelacyjnego, ustawodawca przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalno-rentowe nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Apelacyjny wziął również pod uwagę, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. akt P 10/20, stwierdzono, że art. 22a ust. 2 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 policyjnej renty inwalidzkiej, a w jego 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.

Reasumując rozważania, Sąd Apelacyjny skoro przepisy art. 13b oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej stanowią obowiązujące przepisy prawa, a odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 października 1976 r. do 31 lipca 1990 r., ponieważ pracował na etacie objętym art. 13b ust. 1 pkt. 5 lit. b) tiret ósme ustawy zaopatrzeniowej, to organ rentowy prawidłowo dokonał obniżenia należnego ubezpieczonemu świadczenia poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa.

Do wyroku tego sędziego J.H. - członkini składu orzekającego zgłosiła zdanie odrębne nie zgadzając się z zapadłym rozstrzygnięciem sądu drugiej instancji, a jednocześnie aprobuując wywody prawne Sądu Najwyższego, wyrażone w uchwale Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 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. W ocenie autorki zdania odrębnego, 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) pkt 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 prawe 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: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ASW-73>. Czyli już w toku w procesie legislacyjnego przedstawiciele IPN podkreślali nieprecyzyjność katalogu formacji i instytucji ujętego w ustawie zaopatrzeniowej. 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. 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. 13bust.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).

Autorka zdania odrębnego odwołała się także do od stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, który zwrócił uwagę, iż ustawa z 16 grudnia 2016 r. 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 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.

W zdaniu odrębnym uwypuklono też, 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.

W zdaniu odrębnym podkreślono obowiązywanie kontradyktoryjnego 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 dnia 4 sierpnia 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.

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.

Nadto autorka zdanie odrębne podniosła, 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 w zdaniu odrębnym zaaprobowano pogląd Sądu Najwyższego z uzasadnienia wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, co do dopuszczalności takiej kontroli przy spełnieniu określonych warunków.

Odnosząc się do faktu, 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 Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., 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 udowadniać 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 Sąd Najwyższy 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.

Dodatkowo, podniesiono, że w projekcie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r. zakładano obniżenie policyjnych emerytur i rent inwalidzkich policyjnych wszystkim funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz rent rodzinnych pobieranych po takich funkcjonariuszach, ale w mniejszym zakresie (do 0,5% podstawy wymiaru emerytury; do 2% podstawy wymiaru renty za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa). Nadto odwołała się do art. 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), zgodnie z którym 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, Europejski Trybunał Praw Człowieka, dokonując interpretacji przywołanego art. 1 Protokołu Pierwszego do Konwencji, w sprawie Moskal 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 zwyciężać 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 r. prowadziło do ustalenia świadczenia na poziomie minimalnym, wobec zerowego okresu służby.

Krańcowo podkreślono w zdaniu odrębnym też, że część 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 uchYLENIA - 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.

W skardze kasacyjnej wywiedzionej od przedstawionego wyżej wyroku Sądu Apelacyjnego odwołujący się zaskarżył go w całości i zarzucił:

1. naruszenie prawa materialnego art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym (...) poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że przesłanka „służby na rzecz państwa totalitarnego” określona w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełniona jest wyłącznie przez wzgląd na fakt formalnego zatrudnienia odwołującego w jednostkach wymienionych w art. 13 b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej bez dokonania oceny przebiegu całej służby na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie

indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka zgodnie z wykładnią art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dokonaną przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20;

2. naruszenie prawa materialnego: tj. art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 178 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez błędne przyjęcie, niekorzystne przeliczenie emerytury odwołującego się zaskarżoną decyzjami Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA na podstawie art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy pomimo objęcia odwołującego się dyspozycją art. 15 b ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym temu aktowi prawnemu ustawą z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin jest zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i w konsekwencji brak odmowy zastosowania art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji;

3. naruszenie prawa materialnego: tj. art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji poprzez przyjęcie, że przeliczenie emerytury Odwołującego się zaskarżoną decyzjami Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA na podstawie art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodne z zasadą równości wszystkich wobec prawa i w konsekwencji brak odmowy zastosowania art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji;

4. naruszenie prawa materialnego: tj. art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji poprzez przyjęcie, że przeliczenie emerytury odwołującego się zaskarżoną decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA na podstawie art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodne z zasadą trójpodziału władzy i w konsekwencji brak odmowy zastosowania art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c

ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji;

5. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 18 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. z art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15c ust. 1-3 w zw. z art. 13 ust. 1 lit. 1c oraz z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez nadużycie przez państwo legitymowanego celu jako uzasadnienia ograniczenia prawa do poszanowania mienia odwołującego się, poprzez wprowadzenie kolejnego ustawowego mechanizmu obniżania emerytur i rent funkcjonariuszy, sprzecznego z zasadą rzetelnej legislacji i zasadą proporcjonalności, którego rzeczywistym celem nie jest „zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL” z zastosowaniem zasady sprawiedliwości społecznej, ale stworzenie nieproporcjonalnego mechanizmu obniżania świadczeń emerytalno-rentowych uzyskanych godziwie w celu ekonomiczno-politycznej represji adresatów ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270);

6. naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 32 oraz art. 64 Konstytucji RP w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. z art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. z art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15c ust. 3 w zw. z art. 13 ust. 1 lit. 1c oraz z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez dyskryminujące odwołującego się obniżenie świadczeń emerytalnego i rentowego należnego w związku ze służbą po 1990 r. i niczym nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji odwołującego się w stosunku do osób, które nie pełniły służby w PRL, a także funkcjonariuszy, którzy zostali skazani, co rażąco narusza zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji przy realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego oraz prawa do poszanowania mienia.

Wskazując na powyższe zarzuty skarga kasacyjna wносиła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez przyznanie odwołującemu się prawa do ustalenia wysokości emerytury na zasadach obowiązujących przed 1 października 2017 r. oraz orzeczenie o zwrocie wyegzekwowanej kwoty 180 zł tytułem kosztów procesu i zastępstwa procesowego. Jako wniosek ewentualny skarga kasacyjna wносиła o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadną, bowiem Sąd Apelacyjny wobec przyjętego wadliwego poglądu prawnego, co do mocy wiążącej informacji IPN o przebiegu służby, o której mowa w art.13a ust.1-6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280 z późn. zm.), dalej też jako ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) - zawyrokował przedwcześnie, bez poczynienia wystarczających ustaleń do zastosowania prawa materialnego. Przypomnieć trzeba, że brak wystarczających ustaleń faktycznych do zastosowania prawa materialnego jest naruszeniem prawa materialnego. O prawidłowym zastosowaniu prawa materialnego można mówić dopiero wtedy, gdy ustalenia stanowiące podstawę wydania wyroku pozwalają na ocenę tego zastosowania (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 18 grudnia 2019 r., I UK 315/18, LEX nr 3074401; z dnia 10 kwietnia 2014 r., II UK 393/13, LEX nr 1475166; z dnia 10 marca 2011 r., II PK 241/10, LEX nr 817524; z dnia 28 lutego 2013 r., III CSK 147/12, LEX nr 1314355; z dnia 5 września 2012 r., IV CSK 76/12, LEX nr 1229815; z dnia 5 października 2012 r., IV CSK 89/12, LEX nr 1275008; z dnia 9 maja 2008 r., II PK 316/07, OSNP 2009 nr

19-20, poz. 25; z dnia 9 grudnia 2004 r., I UK 119/04, niepublikowany; z dnia 11 marca 2003 r., V CKN 1825/00, LEX nr 784216; z dnia 26 czerwca 2001 r., III CKN 400/00, LEX nr 52360; z dnia 7 sierpnia 1997 r., I CKN 261/97, LEX nr 1439372). Zastosowanie przepisów prawa materialnego do niedostatecznie ustalonego przez sąd drugiej instancji stanu faktycznego lub w przypadku, gdy wyrok sądu drugiej instancji nie zawiera ustaleń faktycznych odnoszących się do przesłanek stosowanej normy prawa materialnego, oznacza wadliwą subsumcję i uzasadnia kasacyjny zarzut naruszenia prawa materialnego. Sytuacja taka, będąc określonym stanem procesowym, nie musi mieć jednak charakteru stawianego przez skarżącego w skardze kasacyjnej zarzutu i może wynikać także z własnej oceny sądu kasacyjnego co do możliwości merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2011 r., I PK 272/10, LEX nr 1001283). Z takim przypadkiem mamy do czynienia w niniejszej sprawie, w której Sąd Apelacyjny odrzucił pogląd prawny wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., (III UZP 1/20, OSNP 2021, nr 3, poz. 28). W uchwale tej jak wiadomo, przyjęto, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), 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. Wprawdzie w uchwale tej skład orzekający Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego nie nadał na podstawie art. 86 § 2 ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1093 z późn. zm.) mocy zasady prawnej, tym niemniej uchwała i jej uzasadnienie spotkały się zasadniczo z pozytywnym przyjęciem sądów powszechnych, stając się istotnym narzędziem procesowym do czynienia ustaleń, kiedy służba danego funkcjonariusza może być kwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa. Przypomnieć trzeba, że zgodnie art. 1 pkt 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym podejmowanie uchwał jest wypełnianiem zadań tego Sądu, do których należy też zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych. Wprawdzie uchwały Sądu Najwyższego nie wiążą bezpośrednio sądów powszechnych, poza przypadkiem, wydania uchwały rozstrzygającej przedłożone przez dany sąd zagadnienie prawne (w trybie art. 390 § 1 k.p.c.), to

zastosowanie odmiennego poglądu prawnego, niż wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego - przez sąd powszechny, a nawet przez inny skład Sądu Najwyższego (jeśli nie wchodzi w grę formalne związanie, jak ma to miejsce w przypadku zasady prawnej), wymaga przytoczenia poszerzonej argumentacji prawniczej.

Godzi się zauważyć, że pogląd wyrażony w przedmiotowej uchwale z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) dotyczący kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" sprowadzający się do odmowy przyznania informacji IPN o przebiegu służby, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej mocy wiążącej sąd rozpoznający odwołanie od decyzji, czy inaczej rzecz ujmując mocy wyłącznego dowodu co do pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego i okresu służby takiej służby - nie jest poglądem nowym, zmieniającym dotychczasowe podejście. W kontekście bowiem oceny informacji IPN o przebiegu służby, jako dowodu stanowiącego podstawę do weryfikacji świadczeń byłych funkcjonariuszy, Sąd Najwyższy wypowiedział się już w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, (OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298), w którym przyjął, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej 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). Postanowienie Sądu Najwyższego zapadło wówczas na tle pierwszej ingerencji ustawodawczej w świadczenia emerytalne funkcjonariuszy reżimu komunistycznego, kiedy to do ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...), wprowadzono dodatkowy art. 15b, który w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., - obniżał wskaźnik podstawy wymiaru do z 2.6% do 0.7% podstawy wymiaru - za każdy rok

służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 (por. w tym zakresie też wyrok TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 15). Zaprezentowany przez Sąd Apelacyjny pogląd, w istocie o związaniu sądów powszechnych i w konsekwencji Sądu Najwyższego informacją IPN o przebiegu służby, z jednej strony prowadziłoby do wprowadzenia legalnej oceny dowodów, w miejsce swobodnej oceny dowodów wyrażonej w art. 233 § 1 k.p.c., a z drugiej strony czyniłoby kontrolę sądową decyzji Dyrektora ZER MSWiA iluzoryczną, sprowadzającą się do kontroli ewentualnych omyłek, co do okresów pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, bez możliwości jakościowej kwalifikacji takiej służby, a zatem możliwości ustalenia faktycznie wykonywanych zadań i obowiązków w ramach pełnionej służby. W istocie przyjęcie związania sądu informacją IPN oznaczałoby, że to IPN wystawiając informację o przebiegu służby, przesądzałby nie tylko o tym przebiegu i kwalifikacji służby, ale równocześnie przesądzałby o sposobie rozstrzygnięcia istoty sprawy. Rola sądów w takiej sytuacji polegałaby jedynie na firmowaniu decyzji organów rentowych opartych na wiążącej informacji IPN, bez realnej możliwości merytorycznego osądzenia przedłożonej z odwołaniem sprawy. Celem takiej konstrukcji nie byłoby zagwarantowanie stronie prawa do rzetelnego procesu przed niezależnym sądem, a jedynie stworzenia pozorów istnienia takiego prawa. Tymczasem, zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Rola sądów nie może być sprowadzana do firmowania w postępowaniu sądowym rozstrzygnięć innych organów, nie mających przymiotów przypisanych sądom, bez możliwości merytorycznej kontroli ich decyzji. Z tych przyczyn odrzucić należy pogląd zaprezentowany w zaskarżonym wyroku co do mocy wiążącej informacji IPN o przebiegu służby. W dominującym orzecznictwie sądowym aprobowującym uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) trafnie przypisuje się informacji IPN moc dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126; z dnia 16 stycznia 2024 r., I USKP 63/23, LEX nr 3656105; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USKP 45/23, LEX nr 3645275; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 74/23, LEX nr 3652108; wyrok Sądu

Najwyższego z 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23, LEX nr 3689950; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023, nr 11, poz. 126).

Z powyższych względów podniesione zarzuty naruszenia prawa materialnego, zastosowanego do niewystarczających ustaleń faktycznych, należało uznać za zasadne.

Ponownie rozpoznając sprawę Sąd drugiej instancji poczyni ustalenia faktyczne i dokona oceny prawnej w kontekście całokształtu materiału zebranego w sprawie sprawy, a nie tylko przedmiotowej informacji IPN o przebiegu służby z dnia 6 kwietnia 2017 r., nr [...], w której Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że w okresie od 1 października 1976 r. do 31 lipca 1990 r. ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...). Konieczna jest zatem całościowa ocena tego, czy we wskazanym w informacji IPN okresie odwołujący pełniąc służbę w L. Brygadzie WOP, pracując jako kontroler pełnił realną służbę na rzecz totalitarnego państwa. Odwoływanie się, w tym zakresie do wyrwanych z kontekstu fragmentów opinii służbowych dotyczących oceny kwalifikacji odwołującego się, czy do ówczesnych regulacji dotyczących struktury i zadań WOP, nie ma tak istotnego znaczenia dowodowego, jakie przypisał im Sąd drugiej instancji. Trudno bowiem np. z fragmentu opinii cytowanej przez Sąd Apelacyjny dotyczącej odwołującego: *„Podczas kontroli paszportowej w przejściu granicznym cechuje go stanowczość, takt i kultura. W pełni zasługuje na awans.”* – wyciągać wniosek o pełnieniu służby na rzecz totalitarnego państwa. Wynika z tego tylko to, że faktycznie zajmował się kontrolą na przejściu granicznym, a swoje obowiązki wykonywał solidnie, w kulturalny, taktowny sposób. Opinie służbowe i inne dokumenty zawarte w aktach osobowych byłego funkcjonariusza, mogą mieć natomiast znaczenie dla oceny pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa wtedy, gdy ich treść wskazuje lub opisuje realne działania danego funkcjonariusza, które mogą tak być kwalifikowane jako pełnienie takiej służby. Zdaniem Sądu Najwyższego, w przypadku funkcjonariuszy pełniących służbę w placówkach WOP trzeba zachować ostrożność w formułowaniu wniosków o pełnieniu przez nich służby na rzecz państwa totalitarnego, na podstawie dokumentów zawartych w samych aktach osobowych, z reguły niepowiązanych z konkretnymi działaniami i czynami funkcjonariusza, bowiem głównym zadaniem tej

jednostki była ochrona granicy i kontrola na przejściach granicznych. To uzasadnia inną optykę patrzenia na rozkład ciężaru dowodowego, w przypadku tych funkcjonariuszy. Można bowiem uznać, że zasadą w ich przypadku nie było pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, bo ich podstawnym i faktycznie realizowanym obowiązkiem była ochrona granic i kontrola na przejściach granicznych. Nie wyklucza to oczywiście tego, że część z tych funkcjonariuszy oprócz tego obowiązku w istocie realizowała także obowiązki i zadania typowe dla totalitarnego państwa. Czyniąc ponowne ustalenia faktyczne Sąd Apelacyjny powinien także zmierzyć się z wyważoną, przemślaną i osadzoną w systemie prawnym argumentacją zawartą w zdaniu odrębnym s. J.H. członkini składu orzekającego, w części dotyczącej kwalifikowania takiej służby.

Jest oczywiste, że gdyby służbie odwołującego w tym czasie nie można było przypisać charakteru służby pełnionej „na rzecz totalitarnego państwa”, a takiej oceny dokonał Sąd Okręgowy, to przepisy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) pozwalające na zmniejszenie jego świadczenia, w szczególności art. 15c ust.1 pkt 1 i ust. 3 ustawy nie mogą znaleźć zastosowania.

Z kolei gdyby ponowne postępowanie przed Sądem Odwoławczym doprowadziło do ustaleń, że w spornym okresie odwołujący pełnił jednak służbę „na rzecz totalitarnego państwa”, to wówczas pojawi się problem konstytucyjności norm pozwalających na zmniejszenie tych świadczeń jak i innych ograniczeń wchodzących w grę, w przypadku ingerencji w świadczenia emerytalno-rentowe jak np. wynikające z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 z późn. zm.). Pomocna w tym zakresie może też być wyważona argumentacja zdania odrębnego s. J.H. członkini składu orzekającego.

Co się tyczy konstytucyjności norm ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), w tym mogących w niniejszej sprawie znaleźć zastosowanie art. 15c ust 1 i 3 tej ustawy, to rozważania w tym zakresie wypada rozpocząć od dostrzeżenia ujawnionej w ostatnich latach dysfunkcjonalności Trybunału Konstytucyjnego. Źródła tej dysfunkcjonalności są zasadniczo dwa.

Po pierwsze zakwestionowano sposób wyboru 3 sędziów Trybunału, co przekłada się na ważność orzeczeń wydawanych z udziałem tych sędziów. W dniu 2

grudnia 2015 r. doszło bowiem do wyboru przez Sejm 3 sędziów Trybunału na miejsca sędziów prawidłowo wybranych już przez Sejm poprzedniej kadencji w dniu 8 października 2015 r., a w 2017 r., na miejsce dwóch zmarłych z tej trójki sędziów wybrano nowych, co nie zmienia faktu, że wybrano ich również na miejsce pierwotnie zajęte na okres 9 lat. W fundamentalnym w tym zakresie wyroku ETPCz z dnia 7 maja 2021 r. (ostateczny od 7 sierpnia 2021 r.) Xero Flor przeciwko Polsce, skarga 4907/18, ETPCz przesądził, że prawo do sądu w polskim systemie prawnym obejmuje również postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, które musi spełniać standardy art. 6 ust. 1 Konwencji, w tym również co do prawidłowości powołania jego sędziów tego Trybunału. Wyrok ten znalazł swoje potwierdzenie w kolejnym wyroku ETPCz (w wyroku pilotażowym w rozumieniu art. 61 Regulaminu ETPCz) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga 50849/21).

W nawiązaniu do tych wyroków ETPCz nadmienić trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r. (P 10/20, OTK-A 2021, nr 40.) uznał, że art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W składzie jednak wydającym ten wyrok było dwóch sędziów Trybunału wadliwie powołanych, w świetle przywołanych wyżej wyroków ETPCz. Odwoływanie się przez Sąd Apelacyjny do tego wyroku nie wzmacnia zatem argumentacji Sądu odwoławczego, wskazuje jedynie, że Sąd drugiej instancji nie dostrzega wspomnianej dysfunkcjonalności tego Trybunału.

Po drugie niejasne są kryteria i zasady doboru składów oraz kolejność rozpoznawania wpływających do Trybunału spraw (por. zdanie odrębne sędziego TK P. Pszczółkowskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., K 3/21; OTK-A 2022, nr 65), jak i sposób procedowania w niektórych sprawach, który trudno jest osadzić w przepisach (art. 33 i następne) ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 2393). Dobrym przykładem w tym zakresie jest właśnie sposób procedowania przez Trybunał w sprawie dotyczącej ustawy mającej zastosowanie w niniejszej sprawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...). Przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się bowiem

postępowanie (w sprawie P 4/18), w przedmiocie odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie, który postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt XIII 1 U 326/18), zapytał Trybunał o to czy:

a) art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) w związku z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. są zgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, niedziałania prawa wstecz, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 r., skutkując ich dyskryminacją;

b) art. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) są zgodne z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119, art. 120, art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, z uwagi na sposób i tryb uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia.

Fakty dotyczące procedowania w tej sprawie Trybunału wskazują, że pierwszą rozprawę w tej sprawie wyznaczono na 17 marca 2020 r. - po ponad 2 latach od wpływu sprawy - przy czym termin ten nie doszedł do skutku. Następny termin zaplanowano na 21 kwietnia 2020 r., ale również nie doszedł on do skutku. Następny termin wyznaczono na dzień 15 lipca 2020 r., na którym zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 18 sierpnia 2020 r., na którym z kolei zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 11 września 2020 r. godz. 11:00. Termin ten nie doszedł do skutku, a następny termin rozprawy wyznaczono na dzień 6 października 2020 r., na którym odroczone ogłoszenie wyroku do dnia 13 października 2020 r., które przesunięto następnie na 20 października 2020 r., ale termin ten został odwołany. Po ponad 6 latach od wpływu tej sprawy do Trybunału sprawy nadal nie rozstrzygnięto i trudno jest wiarygodnie ustalić przyczyny takiego procedowania i aktualnego stanu tej sprawy. Ten sposób procedowania doprowadził pośrednio do uwzględnienia przez

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wyrokiem z dnia 21 lipca 2022 r. ETPCz wniesionych przeciwko Polsce skarg (Bieliński przeciwko Polsce skarga nr 48762/19 i 22 innych połączonych sprawach). W wyroku tym ETPCz stwierdził mianowicie naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji poprzez nierozpoznanie tej sprawy w rozsądnym terminie, a nadto naruszenie art. 13 Konwencji poprzez niezagwarantowanie w istocie skarżącemu środka do skutecznego zaskarżenia zawieszenia przez sąd krajowy tego postępowania z uwagi na postępowania przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym, bowiem skargi wnoszone na przewlekłość w trybie art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 75 z późn. zm.) okazywały się środkiem nie spełniającym swojej roli. Istota skarg wnoszonych do ETPCz polegała na tym, że przewlekłość przed polskimi sądami powszechnymi, wynikała z tego, że sądy te zawieszały postępowania w sprawach byłych funkcjonariuszy (ich następców prawnych) na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., z uwagi na postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym, który w istocie sam nie rozpoznał sprawy i nie uczynił tego nadal.

W sytuacji opisanej wyżej dysfunkcji Trybunału Konstytucyjnego, na sądy powszechne i Sąd Najwyższy, spadł obowiązek wypełnienia luki powstałej w systemie wywołanej aktualną dysfunkcją w tym systemie Trybunału Konstytucyjnego.

Istotne znaczenie w tym zakresie mają zwłaszcza wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023, nr 9, poz. 104) oraz z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), w których Sąd Najwyższy podniósł, iż mimo że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuszcza możliwość stosowania przez sądy tak zwanej rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw. Szczegółowy wywód w tym zakresie Sąd Najwyższy przedstawił zwłaszcza we wspomnianym wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, (OSNP 2022, nr 11, poz. 113) nawiązując do bezczynności Trybunału Konstytucyjnego i dysfunkcji tego Organu w obecnym stanie, co przerzuca na Sąd Najwyższy ciężar zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w ustawie o zaopatrzeniu (...), w tym art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tejże ustawy. Sąd Najwyższy podniósł, że struktury

Państwa muszą funkcjonować, a systemowy imposybilizm prowadzący do niemożności wypełniania swojej roli przez Trybunał Konstytucyjny nie może prowadzić do bezładu, w którym sytuacja prawna tysięcy polskich obywateli nie zostanie zweryfikowana w oparciu o wzorce konstytucyjne. W rezultacie, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, zgodnie z którym, jeśli 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,

3) po trzecie, że nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, - to sąd ten dysponuje kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia.

W kontekście oceny zgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z wzorcami konstytucyjnymi w niniejszej sprawie istotne znaczenie ma wykładnia przepisów dokonana w przywołanym już wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich "zeruje" tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Weryfikując zgodność z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy Sąd Najwyższy w odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że "wyzerowanie lat służby" (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, wyjaśniono, że co prawda jest to rozwiązanie "okrutne" i "nieefektywne funkcjonalnie", jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem "wyzerowania" lat służby, każdy rok służby na

rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich "pustych" lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, "wyzerowanie lat służby" godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury "osób służących na rzecz totalitarnego państwa". W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do - lub nawet poniżej - wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej "gilotyny" obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej), gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.

- a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP;
- b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP;
- c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;
- d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane tym drugim mechanizmem limitowanie wysokości świadczenia pułapem "przeciętnej

emerytury" w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm "stażowy" z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia.

Przyjęta w powyższych wyrokach wykładnia, w tym co do spełniania standardów konstytucyjnych przez przepisy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), podzielana jest nie tylko przez skład orzekający w niniejszej sprawie, albo była podzielana w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego (por. w tym zakresie np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 11 czerwca 2024 r., II USKP 21/24, niepublikowany; z dnia 10 kwietnia 2024 r., III USKP 23/23, niepublikowany; z 17 kwietnia 2024 r., I USKP 53/23, niepublikowany; z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400; z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 74/23, LEX nr 3652108; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23, LEX nr 3689950; w postanowieniach Sądu Najwyższego: z dnia 10 stycznia 2024 r., II USK 334/22, LEX nr 3652180; z dnia 10 stycznia 2024 r., II USK 81/23, LEX nr 3655338; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USK 254/22, LEX nr 3655331; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USK 246/22, LEX nr 3666247; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USK 48/23, LEX nr 3666246; z dnia 12 grudnia 2023 r., II USK 165/23, LEX nr 3649995).

Gdyby ostateczne ustalenia, po ponownym postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym doprowadziły do ustaleń, że w spornym okresie odwołujący się pełnił służbę „na rzecz totalitarnego państwa” i w grę wchodziłoby zmniejszenie jego świadczenia w oparciu o art. 15c rozumiany jak wyżej, w kontekście jego konstytucyjności, to Sąd drugiej instancji powinien w takim przypadku rozważyć jeszcze dopuszczalność potencjalnego zmniejszenia wysokości świadczenia w świetle art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. w Paryżu (Dz.U. z 1995 r. Nr 36 poz. 175). Tu godzi się przypomnieć, że na tle poprzedniej ustawy dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby

Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U.2009.24.145) ETPCz w decyzji z dnia 14 maja 2013 r. w połączonych sprawach sprawie Cichopek (15189/10) i 1627 innych skarżących przeciwko Polsce skargi te uznał za niedopuszczalne. W uzasadnieniu tej decyzji ETPCz trafnie przytoczył, iż mimo tego, że kwestionowane regulacje zmniejszyły przywileje emerytalne stworzone zwłaszcza dla zatrudnionych w instytucjach komunistycznego państwa służących niedemokratycznemu reżimowi, to utrzymano nadal dla takich osób system, który był bardziej korzystny, niż system powszechny. W ocenie ETPCz nie można mówić o tym, iż Państwo Polskie nałożyło na skarżących nadmierny i nieproporcjonalny ciężar. W istocie służba skarżących w tajnej policji stworzonej w celu naruszania praw człowieka chronionych przez Konwencję, powinna być uważana za istotną okoliczność do określenia i usprawiedliwienia kategorii osób, która powinna być dotknięta kwestionowanym zmniejszeniem świadczeń emerytalnych. Polskie władze - w ocenie ETPCz - wprowadzając przedmiotową regulację nie zastosowały środków wykraczających poza środki niezbędne do osiągnięcia usprawiedliwionego celu tej regulacji – jakim było odebranie przywilejów emerytalnych członkom dawnej policji politycznej, w celu żeby zapewnienia większej sprawiedliwości systemu emerytalnego. Aprobata poprzedniej ustawy przez ETPCz wynikała przede wszystkim z pewnego racjonalnego, proporcjonalnego podejścia polskiego ustawodawcy do zakresu zmniejszenia tych świadczeń, ograniczającego się do obniżenia podstawy wymiaru emerytury za okresy służby w organach bezpieczeństwa do 0.7% za każdy rok służby, co wprawdzie było dotkliwe ale nie aż tak, jak w przypadku obniżenia tejże podstawy do 0% (za lata takiej służby) połączonego z mechanizmem wspomnianej „gilotyny”.

Zdaniem Sądu Najwyższego fakt uznania za niedopuszczalne wówczas skarg byłych funkcjonariuszy przez ETPCz, nie jest aktualnie bynajmniej argumentem przemawiającym za bezkrytycznym podejściem do ponownej ingerencji, jeszcze szerszej tak jak miało to miejsce obecnie, lecz przeciwnie może, w pewnych konkretnych okolicznościach, być istotną przeszkodą do ponownej akceptacji takiej ingerencji. Nie chodzi tu tylko o samo zasadę *ne bis in idem*, choć niewątpliwie ingerencja ta ma charakter *quasi* penalny, w znaczeniu realnie odczuwalnej dolegliwości za to samo, mimo posłużenia innym terminem „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Dostrzec jednak trzeba, że w wyroku Sądu Najwyższego z

dnia 14 lutego 2024 r., I USKP 75/23, (LEX nr 3688568) dopuszczono możliwość nawet ponownego zmniejszenia świadczenia funkcjonariusza objętego już poprzednią ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) podkreślając, że zakaz *ne bis in idem* jest przede wszystkim zakazem gwarancyjnym w postępowaniu karnym. Zasada ta w przypadku odwołującego się, którego świadczenie nie podlegało zmniejszeniu na podstawie poprzedniej ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) nie ma tym bardziej znaczenia. Tym niemniej w kontekście zmniejszenia świadczeń emerytalno-rentowych w aspekcie wspomnianego art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji nie może być jednak bez znaczenia, że radykalizm obecnej ustawy oparty o odpowiedzialność zbiorową, dotyczy osób (emerytów/rencistów) obecnie już blisko 15 lat starszych (licząc od przyjęcia poprzedniej ustawy do chwili orzekania), często schorowanych, będących w wieku zaawansowanym, w ostatniej fazie życia, nierzadko umierających w toku swoich zawisłych postępowań.

Gdyby ostateczne ustalenia po ponownym rozpoznaniu doprowadziły do wniosku, że wchodzi w grę zastosowanie art. 15c ustawy, w zakresie w jakim nie można mu przypisać niekonstytucyjności, to celowym będzie też dokonanie ustaleń i rozważenie, czy obniżenie świadczeń w danym konkretnym, zindywidualizowanym przypadku odwołującego z uwagi jego wiek, sytuację zdrowotną, materialną i osobistą, nie będzie dla niego nadmiernym ciężarem w kontekście art. 1 wspomnianego Protokołu Nr 1 (por. w tym zakresie też np. wyroki ETPCz w sprawach: Moskał przeciwko Polsce, wyrok z dnia 15 września 2009 r., skarga nr 10375/05; wyroki z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawach: Krzyżek przeciwko Polsce, skarga nr 11815/05; Lew przeciwko Polsce, skarga nr 34386/04; Migalska przeciwko Polsce, skarga nr 10368/05; Misielak przeciwko Polsce, skarga 35538/04; Świątek przeciwko Polsce, skarga nr 8578/04; Szewc przeciwko Polsce, skarga 31492/05; Sikora przeciwko Polsce, skarga nr 27680/04 oraz wyroki Trybunału: z 4 marca 2013 r. w sprawach Stępień przeciwko Polsce; skarga nr 39225/05; Sasor przeciwko Polsce, skarga 6112/05; wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie Philippou przeciwko Cyprowi, skarga nr 71148/10; decyzja z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie Mockiene przeciwko Litwie, skarga nr 75916/13).

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy na zasadzie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. 108 § 1 k.p.c. orzekł jak na wstępie.

[SOP]

[ms]