

Sygn. akt III AUa 2026/13

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 października 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie:

Przewodniczący - Sędzia: SA Magdalena Kostro-Wesołowska (spr.)

Sędziowie: SA Maria Gleixner-Dyk

SA Małgorzata Micorek-Wagner

Protokolant: sekr. sądowy Marta Brzezińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 października 2014 r. w W.

sprawy A. B.

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

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek apelacji Dyrektora Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w W.

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie XIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 24 czerwca 2013 r. sygn. akt XIII U 9152/10

I. zmienia zaskarżony wyrok i odwołanie A. B. oddala;

II. odstępuje od obciążenia A. B. kosztami zastępstwa prawnego organu emerytalnego w postępowaniu apelacyjnym.

Sygn. akt III AUa 2026/13

UZASADNIENIE

Ubezpieczona A. B. odwołała się od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 13 października 2009 r. ponownie z urzędu, poczynając od 1 stycznia 2010 r., ustalającej wysokość jej policyjnej emerytury w związku z uwzględnieniem w wysokości świadczenia okresu służby w organach bezpieczeństwa państwa po 0,7 % podstawy wymiaru za każdy rok takiej służby, a przez to obniżającej wysokość tego świadczenia z 71,20% do 56,54% podstawy jego wymiaru, a z uwzględnieniem podwyższenia z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą z 80% do 71,54% podstawy wymiaru. Organ emerytalny wnosił o oddalenie odwołania. **Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 24 czerwca 2013 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że ustalił wysokość emerytury odwołującej się przy uwzględnieniu 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby w okresie od 20 maja 1984 r. do 1 lutego 1990 r.** Sąd na podstawie informacji o przebiegu służby odwołującej się (ur. (...)), dokumentów z akt osobowych ustalił, że w okresie objętym sporem pełniła ona służbę: - od 20 maja 1984 r. w Wydziale(...)Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na stanowisku młodszego referenta, - od 20 lutego 1987 r.

w (...) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na stanowisku starszego referenta, - od 1 maja 1987 r. do 1 lutego 1990 r. w (...) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na stanowisku młodszego referenta. Decyzją z dnia 8 lutego 1999 r. odwołującej się przyznano prawo do emerytury policyjnej, która z tytułu wysługi lat wyniosła 71,20% podstawy wymiaru i została podwyższona do 80% podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą.

Następnie Sąd Okręgowy podniósł, że w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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 Granicznej i Służby Więziennej i ich rodzin (Dz. U. nr 24, poz. 145, dalej jako: ustawa z 23 stycznia 2009 r. bądź jako ustawa zmieniająca) organ emerytalny otrzymał informację z Instytutu Pamięci Narodowej z 25 czerwca 2009 r. o przebiegu służby odwołującej się 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 (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 1388, dalej jako: ustawa o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa) sporządzoną na podstawie posiadanych przez IPN akt osobowych. Z dokumentacji tej wynika, że odwołująca się w okresie od 2 listopada 1982 r. do 1 lutego 1990 r. pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa. Wobec powyższego organ emerytalny decyzją z 13 października 2009 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej odwołującej się, określając ją od 1 stycznia 2010 r. na kwotę 1.877,12 zł brutto. Wskaźnik podstawy wymiaru emerytury za okres służby w organach bezpieczeństwa państwa obniżono z 2,6% podstawy wymiaru do 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby we wskazanym okresie. Ponownie ustalona wysokość emerytury z tytułu wysługi od 1 stycznia 2010 r. wyniosła łącznie 71,54% podstawy wymiaru wraz z podwyższeniem z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą.

W piśmie procesowym z 14 grudnia 2012 r. odwołująca się wniosła o rozważenie, czy jej służba w okresie od 20 maja 1984 r. do 1 lutego 1990 r. była służbą w organach bezpieczeństwa państwa. Powyższych ustaleń Sąd Okręgowy dokonał na podstawie dokumentów z akt rentowych, sądowych i osobowych odwołującej się. Przystępując do oceny prawnej Sąd Okręgowy stwierdził, że z dniem 16 marca 2009 r. weszła w życie ustawa nowelizująca z 23 stycznia 2009 r., która wprowadziła do 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 2004 r. nr 8, poz. 67 ze zm., aktualnie jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 667 ze zm., dalej jako: ustawa zaopatrzeniowa) przepis art. 15b określający zasady obliczania wysokości emerytury dla osób, które pozostawały w służbie przed 2 stycznia 1999 r. i pełniły służbę w charakterze funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa. Następnie Sąd Okręgowy przytoczył treść art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa oraz § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji (...) (Dz. U. nr 239, poz. 2404) stanowiący, że środkiem dowodowym potwierdzającym datę i podstawę zwolnienia ze służby oraz okres służby jest zaświadczenie o przebiegu służby, sporządzone na podstawie akt osobowych funkcjonariusza przez właściwe organy służb. Sąd wskazał następnie na treść art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dotyczący sporządzania przez IPN informacji o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa. Stosownie do art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej informacja IPN o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe służby. Dalej Sąd Okręgowy przytoczył art. 15b ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej i w związku z unormowaniem wynikającym z tego ostatniego przepisu stwierdził, że w niniejszej sprawie odwołująca się nie wskazała na zaistnienie przesłanek uzasadniających jego zastosowanie. Następnie Sąd Okręgowy podniósł, że art. 14 ustawy zaopatrzeniowej dotyczy doliczania do wysługi emerytalnej konkretnych okresów przypadających po zwolnieniu ze służby, zaś art. 15 tej ustawy ustanawia zasady obliczania

wysokości emerytury dla funkcjonariusza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. Sąd Okręgowy wskazał, że kwestia zgodności art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, a także art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z ustawą zasadniczą była badana przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał w pkt 4 wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. (K 6/09) uznał, iż art. 15b ust. 1 policyjnej ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie 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. Zdaniem Trybunału ustawodawca był upoważniony mimo upływu 19 lat od zmiany ustrojowej do wprowadzenia regulacji obniżających w racjonalnie miarkowany sposób świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa. Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, iż zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zaznaczył jednak, iż ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego. Sąd Okręgowy przytoczył jeszcze inne fragmenty uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., m.in., dotyczące nienaruszenia przez art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji, jak i odnoszące się do formułowanego zarzutu sprzeczności z rezolucją Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1096 z 27 czerwca 1996 r. oraz związanymi z tym dokumentem wytycznymi mającymi zapewnić zgodność ustaw lustracyjnych i podobnych środków administracyjnych z wymogami państwa opartego na rządach prawa. Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż brak w w/w dokumencie zalecenia, by rozliczenia z okresem komunistycznym mogły odbywać się wyłącznie w ciągu 10 lat po obaleniu dyktatury. Rozliczenia te podejmowane są na różnych obszarach, w różnych latach w ciągu ostatnich dwóch dekad. Co więcej, jak stanowi pkt 14 Rezolucji Nr 1096: „w wyjątkowych przypadkach, gdy rządzące elity dawnego reżimu przyznały sobie wyższe emerytury niż pozostałej części społeczeństwa, emerytury te powinny być ograniczonego do zwykłego poziomu”. W ocenie Sądu pierwszej instancji, przepis art. 15b ustawy zaopatrzeniowej jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisu art. 15 tej ustawy. Zmienia zasady obliczania emerytury policyjnej dla określonej grupy osób. Art. 15b ust. 1 odnosi się do okresów służby w określonym charakterze, które w innej sytuacji (gdyby nie była to służba w organach bezpieczeństwa państwa) stanowiłyby 40% podstawy wymiaru za 15 lat i po 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok tej służby. Sąd zwrócił uwagę, że art. 15b ust. 2 mówi o odpowiednim stosowaniu przepisów art. 14 i 15. Oznacza to, że nie zmieniono zasad liczenia emerytur policyjnych w innych przypadkach, tj. np. doliczania do wysługi emerytalnej okresów przypadających po zwolnieniu ze służby, uwzględniania okresów składkowych i nieskładkowych poprzedzających służbę, itd. Dyspozycja art. 15 nie może być sprowadzona do ustalenia wysokości emerytury jako odpowiadającej 40 % podstawy jej wymiaru za 15 lat służby, a norma zawarta w art. 15b ust. 2 przewidująca odpowiednie stosowanie przepisów art. 14 i 15 nie może być sprowadzona do prostej konkluzji, iż również w przypadku funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa, zastosowanie znajdzie gwarancja ustanowiona w ust. 1 art. 15 (emerytura będzie wynosiła 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby). Przeciwno przyjęciu takiej interpretacji przemawia kilka argumentów. Po pierwsze literalne brzmienie przepisu art. 15b ust. 1 wskazuje wprost, iż ustawodawca odstąpił tu od przyjętej w art. 15 ust. 1 zasady liczenia podstawy wymiaru emerytury i nakazał w przypadku funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa (wprost wymieniona grupa podmiotów, niewątpliwie węższa od kręgu podmiotów, którego dotyczy art. 15 – wszyscy funkcjonariusze) liczyć: 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 i dopiero w dalszej kolejności odpowiednio zastosować dyspozycję art. 15 (a więc np. do podwyższeń). Sąd podkreślił, że w pkt 1 ust. 1 art. 15b nie zawarto żadnego ograniczenia zastosowania mnożnika 0,7%. Zarówno zastosowana technika legislacyjna, nietożsame kręgi adresatów normy (w art. 15b węższy krąg, ograniczony do funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa), użyte sformułowania (za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990), jak i umiejscowienie przepisu art. 15b po przepisie art. 15, świadczy o tym, iż jest to przepis szczególnie w stosunku do art. 15 ust. 1, a co za tym idzie nie może być mowy o

ograniczeniu zastosowania mnożnika 0,7% do okresów służby następujących po 15 latach. Sąd Okręgowy zważył, że policyjna ustawa zaopatrzeniowa wszystkim grupom funkcjonariuszy objętych jej stosowaniem przyznaje prawo do świadczenia po 15 latach służby. Stąd nie będzie wyjątkiem „przechodzenie” na emeryturę z chwilą uzyskania odpowiedniej wysługi lat (15). Wskazuje to, iż intencją ustawodawcy nie mogło być ograniczenie stosowania dyspozycji art. 15b ust. 1 ustawy jedynie do służby przypadającej po upływie 15 lat pracy (założenie racjonalnego ustawodawcy). Przyjęcie takiego założenia w prosty sposób mogłoby doprowadzić, wbrew sformułowaniu „za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990” do braku możliwości zastosowania dyspozycji ustawy do dużej grupy funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa lub zastosowania mnożnika 0,7 % jedynie do krótkiego okresu „pracy” przypadającego po upływie 15 lat służby. Wynikająca z preambuły ustawy zmieniającej intencja ustawodawcy w oczywisty sposób była odmienna. Ponadto, zgodnie z ogólną regułą interpretacyjną nakazującą takim samym sformułowaniom nadawać taki sam sens, a innym – różny, Sąd Okręgowy podkreślił, iż art. 15 ust. 1 pkt 1 stanowi, iż emerytura dla funkcjonariusza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., wynosi 40 % podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta o 2,6 % podstawy za każdy dalszy rok tej służby. Tak więc należy uznać, iż w art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawodawca nie miał na myśli każdego dalszego (po 15 latach) roku służby lecz każdy rok służby (wszystkie lata) przypadający w latach 1944-1990, również te lata, które przypadają przed osiągnięciem piętnastoletniego stażu, co wyklucza możliwość przyznania wnioskodawczyni prawa do 40 % podstawy wymiaru emerytury za 15 lat służby. Dalej Sąd pierwszej instancji przytoczył tezę uchwały Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r. (II UZP 2/11) stanowiącą, iż: „Za każdy rok pełnienia służby w latach 1944-1990 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 (jednolity tekst: Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.), emerytura wynosi 0,7 % podstawy jej wymiaru (art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji bezpieczeństwa Wewnętrzznego, 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 (jednolity tekst: Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) co oznacza, że wysokość emerytury wyliczanej wyłącznie za okresy pełnienia takiej służby może być niższa od 40% podstawy wymiaru tego świadczenia.”. W ocenie Sądu Okręgowego, w okresie, który został zakwestionowany przez odwołującą się, tj. od 20 maja 1984 r. do 1 lutego 1990 r., nie pełniła ona służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, bowiem jednostek pionu łączności nie można uznać za takie organy. Sąd stwierdził, że choć jednostki pionu łączności mieszczą się w katalogu instytucji wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa (instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych), to zauważyć należy, że (...)MSW (wraz ze swoimi odpowiednikami w terenie) został zaliczony w skład (...), czyli de facto Służby Bezpieczeństwa, dopiero na mocy zarządzenia nr 098/83 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie zakresu działania członków Kierownictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Pion Łączności organizował i zapewniał właściwe funkcjonowanie systemów łączności przewodowej i radiowej dla potrzeb rządu i administracji państwowej a także dla służb resortu spraw wewnętrznych. Po 28 listopada 1956 r. Zarząd (...) został wyłączony z organów bezpieczeństwa państwa. Z racji wykonywania zadań zbliżonych do zadań Biura A, funkcjonariuszy pionu łączności w wojewódzkich i rejonowych urzędach spraw wewnętrznych podporządkowano zastępcom szefów ds. Służby Bezpieczeństw we właściwych urzędach spraw wewnętrznych na mocy decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z 8 grudnia 1983 r. Znalazło to odzwierciedlenie w zarządzeniu nr 098/83 Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 grudnia 1983 r. w sprawie zakresu działania członków Kierownictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz zarządzeniach późniejszych (nr 051/85 z 18 lipca 1985 r. i nr 041/89 z 11 maja 1989 r.), w których (...) Łączności podporządkowano Szefowi (...) Zabezpieczenia Operacyjnego. W ocenie Sądu Okręgowego, funkcjonariusze pełniący służbę w pionie łączności, zarówno przed włączeniem go do struktur SB, tj. przed 1 stycznia 1984 r., jak i po tej dacie, wykonywali ten sam zakres obowiązków. Byli na etatach i uposażeniu milicyjnym. Włączenie pionu łączności do aparatu SB miało, według Sądu, jedynie iluzoryczny charakter. Funkcjonariusze pionu łączności nie podlegali weryfikacji przy ubieganiu się o pracę w (...) lub w Policji. Skoro więc okres służby przed 1 stycznia 1984 r. nie

jest traktowany jako służba w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, to również okres służby w pionie łączności po 1 stycznia 1984 r. nie może być utożsamiany z okresem pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, traktowanym według wskaźnika 0,7% podstawy wymiaru. Kierując się powyższymi względami Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej okresu pełnienia przez odwołującą się służby w pionie łączności od 20 maja 1984 r. do 1 lutego 1990 r. w ten sposób, że ten okres służby uznał za niebędący okresem służby w organach bezpieczeństwa państwa i zaliczył do stażu emerytalnego według współczynnika 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby. **Apelację od wyroku Sądu Okręgowego złożył organ emerytalny.** Organ emerytalny zaskarżył wyrok w całości, zarzucając: - naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na rozstrzygnięcie, tj. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie oceny dowodów z przekroczeniem granicy swobodnej oceny dowodów, tj. dowodu z dokumentu znajdującego się w aktach rentowych odwołującej się, a mianowicie informacji o przebiegu jej służby i przyjęcie, że odwołująca się nie pełniła służby w organach bezpieczeństwa, o których mowa w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa od 20 maja 1984 r. do 1 lutego 1990 r., podczas gdy z powyższej informacji wynika, że służba w takim organie w spornym okresie miała miejsce, - naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię, w szczególności art. 13a ust. 5, art. 15b ustawy zaopatrzeniowej, § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy (...),

- sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego materiału. Wskazując na takie zarzuty apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania wraz z zasądzeniem kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za drugą instancję, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego. W uzasadnieniu apelacji organ emerytalny podniósł, że w związku z informacją IPN o przebiegu służby wnioskodawczyni przeprowadzone zostało postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości jej emerytury policyjnej na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r., a stosownie do art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej informacja o przebiegu służby, sporządzona przez IPN na podstawie akt osobowych funkcjonariusza, jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb i jako taka wiążąca dla organu emerytalnego jako środek dowodowy. Odwołująca się w odpowiedzi na apelację wniosła o jej oddalenie. **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje. Apelacja organu emerytalnego podlega uwzględnieniu.** Jeśli chodzi o ustalenia faktyczne mające znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie apelacji organu emerytalnego, to nie było sporu w kwestii tego, że od 20 maja 1984 r. do 1 lutego 1990 r. odwołująca się pełniła służbę w (...) Łączności MSW w (...) Ustalenie to Sąd Okręgowy poczynił na podstawie informacji o przebiegu służby odwołującej się udzielonej przez IPN na żądanie tego Sądu oraz na podstawie dokumentów z akt osobowych odwołującej się, przedstawionych przez IPN w kopii urzędowo poświadczonych. Nie może być zatem mowy o sprzeczności ustaleń faktycznych z zebrany materiałem. Apelujący w istocie nie podważając powyższego ustalenia nie zgodził się z oceną jego znaczenia dla przedmiotu sporu, wskazując na wiążący charakter informacji Instytutu Pamięci Narodowej stwierdzającej, że również w powyższym okresie odwołująca się pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa. Odnosząc się do tego zarzutu, jako podstawy apelacji, wskazać należy, że zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy nowelizującej z 23 stycznia 2009 r. po art. 13 w ustawie zaopatrzeniowej dodany został art. 13a, który stanowi, że na wniosek właściwego organu emerytalnego, Instytut Pamięci Narodowej sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa. Natomiast zgodnie z ust. 5 i 6 tego artykułu (13a ustawy zaopatrzeniowej), przekazana przez Instytut Pamięci Narodowej informacja o przebiegu służby jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby, sporządzonym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12 i do tej informacji nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem nie podlega ona zaskarżeniu w postępowaniu administracyjnym. W związku z tą ostatnią kwestią wskazać trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, zaakceptował takie

rozwiązanie normatywne orzekając, że art. 13a ust. 6 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wskazał, między innymi, że „... jeśli decyzja organu emerytalnego zostanie zaskarżona, to o ostatecznym ukształtowaniu praw emerytalnych byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL można dopiero mówić po przeprowadzeniu stosownego postępowania przed sądem powszechnym. Należy podkreślić, że sąd powszechny nie ogranicza się w takim wypadku do kontroli decyzji organu emerytalnego z punktu widzenia jej legalności, jak ma to miejsce w przypadku kontroli dokonywanej przez sąd administracyjny. Wręcz przeciwnie – sąd powszechny rozstrzyga merytorycznie co do istoty sprawy. Nie ulega więc wątpliwości, że w toku postępowania sądowego, z zastosowaniem wszelkich środków dowodowych, może nastąpić także weryfikacja informacji, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Dla oceny przez sąd zasadności obniżenia świadczenia emerytalnego byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL nieodzowne jest ustalenie stanu faktycznego mającego bezpośredni wpływ na ponowne ustalenie przez organ emerytalny świadczeń w tym zakresie. Sąd powszechny ma zatem obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji Instytutu Pamięci Narodowej”. W niniejszej sprawie do wyłącznej kompetencji sądu należało więc ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów, w tym zakwalifikowanie określonych okresów służby emerytowanego funkcjonariusza jako służby w organach bezpieczeństwa państwa oraz interpretacja art. 15 i 15b ustawy zaopatrzeniowej w związku z art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa. Jak trafnie bowiem wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, (OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298) sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 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).

Sąd Najwyższy podkreślił w uzasadnieniu powyższego orzeczenia, że nieprecyzyjność ustawodawcy przy formułowaniu treści art. 15b ustawy zaopatrzeniowej - odsyłającego do art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa - nie ułatwia dokonania interpretacji przepisów dotyczących obniżenia wysokości emerytur byłych funkcjonariuszy pełniących do 1990 r. służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Problemy interpretacyjne wynikają przede wszystkim z tej przyczyny, że przepis mieszczący się w ustawie regulującej zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy (art. 15b), należącej do szeroko pojmowanego systemu zabezpieczenia społecznego, odwołuje się do przepisu ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa (art. 2), należącej do innej dziedziny prawa, do tego niepokrewnej w stosunku do prawa zabezpieczenia społecznego. Dla prawidłowej wykładni i zastosowania art. 15b kluczowe znaczenie ma zatem dokonanie właściwej (na podstawie art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa) kwalifikacji organów, w których funkcjonariusz pełnił służbę.

Uwzględniając powyższe uznać należy zarzut apelacji oparty w istocie na wiążącym charakterze informacji Instytutu Pamięci Narodowej za chybiony. Apelujący jednak trafnie zarzuca naruszenie art. 15b ustawy zaopatrzeniowej, mimo braku sprecyzowania jednostki redakcyjnej przepisu, której zarzut dotyczy, choć nietrafnie, co wynika z powyższych rozważań, uzasadnia ten zarzut wskazując na podjęcie rozstrzygnięcia sprzecznie z treścią informacji IPN.

Naruszenie art. 15b ust. 1 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej nastąpiło przez niewłaściwe jego zastosowanie do okresu służby, który nie mieści się w zakresie tego przepisu, bowiem będąc okresem służby w organach bezpieczeństwa państwa, winien być uwzględniony w wysokości świadczenia emerytalnego według wskaźnika wynikającego z pkt 1 ust. 1 art. 15, którego to przepisu w konsekwencji błędnie Sąd Okręgowy nie zastosował. Naruszenie art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nastąpiło w następstwie błędnej kwalifikacji jednostki, w której w spornym okresie odwołująca się będąc funkcjonariuszem pełniła służbę, jako nie będącej organem bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa. Sąd dokonując wadliwej kwalifikacji jednostki pełnienia służby naruszył art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa

państwa. W zasadzie trudno jest stwierdzić, dlaczego Sąd Okręgowy uznając ogólnie pion łączności za mieszczący się w pojęciu instytucji centralnych Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległych im jednostek terenowych – art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy – przyjął, że (...) Łączności i jego struktury terenowe nie są organami bezpieczeństwa państwa. Argument, że (...) Łączności w skład (...), czyli de facto Służby Bezpieczeństwa, został zaliczony dopiero na mocy zarządzenia nr 098/83 MSW z 30 grudnia 1983 r. w sprawie zakresu działania członków Kierownictwa MSW, jest argumentem przeciwnym do tezy stawianej przez Sąd Okręgowy. Również podnoszona okoliczność, że funkcjonariusze pełniący służbę w pionie łączności przed jego włączeniem do SB i później wykonywali te same zadania, nie ma znaczenia w kontekście unormowania art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, które nie odnosi się do wykonywanych czynności, ale stanowi o kwalifikacji struktur organizacyjnych. Sąd Okręgowy nie wskazuje przy tym, na czym opiera twierdzenie o pozostawianiu funkcjonariuszy pionu łączności na etatach i uposażeniu milicyjnym, co i tak w kontekście definicji organów bezpieczeństwa państwa pozostaje bez znaczenia. Niczym też nie zostało poparte twierdzenie Sądu o iluzorycznym włączeniu pionu łączności w struktury SB. Sąd Okręgowy nie posłużył się więc argumentami prawnymi, które miałyby przemawiać za odmienną, od dokonanej przez IPN, kwalifikacją (...) Łączności MSW jako organu bezpieczeństwa państwa, w którym to (...) w spornym okresie odwołująca się pełniła służbę. Sąd przyjął za IPN (pismo IPN z 8 stycznia 2013 r.), że (...)Łączności z odpowiednikami w terenie został zaliczony w skład (...), czyli de facto SB, na mocy zarządzenia MSW nr 098/83 z 30 grudnia 1983 r. IPN we wskazanym wyżej piśmie z 8 stycznia 2013 r. powołał się ponadto na to, że z notatki z 25 czerwca 1984 r., opracowanej przez Biuro Organizacyjno-Prawne MSW, a dotyczącej propozycji podziału jednostek organizacyjnych MSW na jednostki SB i MO, wynika, że w grudniu 1983 r. nastąpiło włączenie pionu łączności w struktury SB. W notatce tej (dołączonej do pisma) podano jako przyczynę podporządkowania wydziałów łączności (...) bezpośrednio zastępcom szefów ds. SB potrzeby operacyjno-techniczne SB wynikające stąd, że sprawa łączności nabrała w tamtym czasie szczególnie ważnego znaczenia w działaniach tej służby – „Pion łączności dysponuje odpowiednim potencjałem technicko-kadrowym i stanowi legendę dla działań na zewnątrz pionów operacyjno-technicznych SB (A, (...), (...), W)”. W notatce tej dalej wskazano, że pomimo faktycznego znalezienia się (...) Łączności w grupie jednostek organizacyjnych MSW stricto Służby Bezpieczeństwa, „formalno-prawnie pełnią w nich służbę funkcjonariusze MO”. Być może Sąd Okręgowy swoje powołane wyżej twierdzenie oparł na treści przedmiotowej notatki, ale nie odniósł się do pojęcia organów bezpieczeństwa państwa, których definicję o charakterze zakresowym zawiera art. 2 ustawy o ujawnianiu dokumentów organów bezpieczeństwa państwa. Kwalifikację jednostki, w jakiej skarżąca pełniła służbę jako organu bezpieczeństwa państwa, należy rozpocząć od stwierdzenia, że art. 2 ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji zawiera wyliczenie organów bezpieczeństwa państwa, które w pkt 5 nie jest dość precyzyjne. Przepis ten stanowi, że organami bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu ustawy, są instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych. Operuje więc wymagającymi wykładni sformułowaniami: „instytucji centralnych Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”. Na potrzeby ustawy o ujawnianiu informacji pojęcie jednostek Służby Bezpieczeństwa zostało zdefiniowane w ust. 3 art. 2. Takimi jednostkami są te jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, oraz te jednostki, które były ich poprzedniczkami. Wobec tego wykładając treść art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy należy odwołać się do tej ustawowej definicji. Sąd Apelacyjny uważa, że nie można przy tym abstrahować od tego, iż Służba Bezpieczeństwa (do 1983 r. publikowane akty prawne nie używały tej nazwy) funkcjonowała jako wyznaczone Departamenty MSW oraz wydziały wojewódzkich lub referaty powiatowych (rejonowych) Komend Milicji Obywatelskiej. Oddanie do dyspozycji SB struktur tych organów dokonało się w oparciu o niejawnie akty prawne niższego rzędu – zarządzenia, wytyczne, rozkazy, co według Sądu Apelacyjnego, ma taki skutek, że rozstrzygnięcie, czy dana jednostka Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (i podległe jej jednostki terenowe art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach) jest jednostką Służby Bezpieczeństwa, a zarazem organem bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy o ujawnianiu informacji, zależy od tego, czy odpowiada legalnej definicji pojęcia jednostki Służby Bezpieczeństwa sformułowanej w art. 2 ust. 3 tej ustawy. Sąd Apelacyjny podziela pogląd wyrażony przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w orzeczeniu z 14 maja 2010 r., sygn. akt II AKa 108/10 (Lex nr 833269), iż sam przepis art. 2 ust. 3 ustawy o ujawnianiu informacji, jako zawierający legalną definicję pojęcia jednostki SB, jest wystarczający do rozstrzygnięcia, czy dana

jednostka Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jest jednostką Służby Bezpieczeństwa (centralną bądź terenową), a zarazem organem bezpieczeństwa państwa - w rozumieniu ustawy o ujawnianiu informacji. Sąd Apelacyjny za przekonywujący uznał przeprowadzony w uzasadnieniu do powyższego orzeczenia wywód, że w praktyce nie jest możliwe w oparciu o akceptowane metody wykładni (a zatem z wyłączeniem możliwości wyprowadzania wniosków pomocnych przy interpretacji aktów prawnych wyższego rzędu z aktów niższego rzędu, jak i możliwości ustalenia treści normy ustawowej z odwołaniem się do aktów-dokumentów tajnych tworzonych na użytek aparatu bezpieczeństwa państwa) wykazanie, że dany podmiot był instytucją centralną lub terenową Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ujawnianiu informacji. Dlatego to przepis art. 2 ust. 3 tej ustawy powinien służyć ustaleniu, czy dana jednostka MSW jest centralną bądź terenową jednostką SB a zarazem organem bezpieczeństwa państwa. W takim rozumieniu (...) Łączności był jednostką centralną Służby Bezpieczeństwa, a tym samym organem bezpieczeństwa państwa. Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. nr 30, poz. 180 ze zm.) stanowił, że tworzy się Urząd Ochrony Państwa, którego celem działania jest ochrona bezpieczeństwa Państwa i jego porządku konstytucyjnego. Nie ulega wątpliwości, że z chwilą utworzenia Urzędu Ochrony Państwa, Służba Bezpieczeństwa została rozwiązana, gdyż tak stanowił art. 129 ust. 1 powyższej ustawy. Stosownie do ust. 2 art. 129 tej ustawy rzeczą Ministra Spraw Wewnętrznych było przekazanie dokumentów, mienia oraz etatów pozostających dotychczas w dyspozycji Służby Bezpieczeństwa nowo utworzonym organom centralnym, zgodnie z ich kompetencjami. Zorganizowanie Urzędu Ochrony Państwa powierzono Ministrowi Spraw Wewnętrznych wyznaczając w tym celu 3 miesięczny termin od dnia wejścia w życie ustawy o (...), czyli od 10 maja 1990 r. W celu wykonania postanowień art. 129 ustawy o (...) Minister Spraw Wewnętrznych wydał w dniu 10 maja 1990 r. zarządzenie nr 043/90 w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa (nadesłane przez IPN, k-27 i następne a.s.). Stosownie do § 1 tego zarządzenia Służba Bezpieczeństwa w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Wojewódzkich Urzędach Spraw Wewnętrznych ((...)) zaprzestała działalności. W § 2 ust. 1 zarządzenia funkcjonariuszom byłej SB zakazano podejmowania inicjujących czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych. Według § 6 ust. 1 przedmiotowego zarządzenia zadania realizowane, m.in., przez Zarząd Łączności oraz jego ogniwa terenowe pozostały niezmienione do czasu zakończenia reorganizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zaś w ust. 2 tegoż § 6 stwierdzono, że przekazanie dokumentów oraz wyposażenia technicznego nastąpi z chwilą podjęcia zadań przez właściwe jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Urzędu Ochrony Państwa, Policji lub innych instytucji państwowych. Zarząd Łączności nie znalazł się w obowiązującym od dnia 27 lipca 1990 r. nowym statucie organizacyjnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (Dz. U. nr 49, poz. 288 ze zm.). W uchylonym jednocześnie, uprzednio obowiązującym na mocy uchwały nr 144 Rady Ministrów z dnia 21 października 1983 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, zmienionej uchwałą nr 128 Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1989 r., statucie wśród jednostek organizacyjnych Ministerstwa wymieniono (...) Łączności (§ 6 pkt 2 podpkt 35). Wobec powyższego nie może być wątpliwe, że (...) Łączności jako jednostka MSW z mocy prawa podlegał rozwiązaniu z chwilą zorganizowania (...). Gdyby (...) Łączności nie został rozwiązany, przepis § 6 zarządzenia z 10 maja 1990 r. byłby zbędny, bowiem byłoby oczywiste, że jednostka ta dalej wykonuje swoje zadania. Tymczasem (...) Łączności podlegał rozwiązaniu w następstwie wejścia w życie ustawy o (...). Okoliczność, że zadania (...) Łączności tymczasowo, do zakończenia reorganizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, pozostały niezmienione, nie jest równoznaczna z tym, że (...) ten, jako instytucja centralna SB MSW, nie został rozwiązany z mocy prawa, przeciwnie świadczy o tym, że podlegał rozwiązaniu z mocy prawa właśnie w chwili zorganizowania (...). Natomiast fakt, że niektóre zadania należące do jednostek Służby Bezpieczeństwa, były, po rozwiązaniu (...) jako takiej i jej jednostek, realizowane przez nowo powstałe komórki organizacyjne (...), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Komendę Główną Policji, czy inne instytucje państwowe (w ramach rozdzielenia kompetencji, o czym mowa w art.129 ust. 2, art.130 ustawy o (...)) sam przez się nie dowodzi, że jednostka SB nie podlegała rozwiązaniu z mocy prawa w związku z zorganizowaniem (...) i nie oznacza zachowania w/w jednostek w dotychczasowym, niezmienionym stanie formalno-prawnym. Rozważania powyższe wskazują, że (...) Łączności spełnia kryterium wynikające z art. 2 ust. 3 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, gdyż został z mocy prawa rozwiązany w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, tym samym stanowi organ bezpieczeństwa państwa w rozumieniu powyższej ustawy. Powyższe zadecydowało o uwzględnieniu apelacji organu emerytalnego, skoro

odwołująca się w okresie objętym apelacją organu pełniła służbę w organie bezpieczeństwa państwa, jaki stanowił (...) Łączności MSW. Okres służby od 20 maja 1984 r. do 1 lutego 1990 r. winien być w wysokości emerytury policyjnej odwołującej się uwzględniony według wskaźnika 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok stosownie do art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej. Skoro Sąd Okręgowy nie zastosował do tego okresu powyższego przepisu, to jego rozstrzygnięcie zapadło z naruszeniem prawa. **Kierując się powyższymi względami Sąd Apelacyjny z mocy art. art. 385 k.p.c. orzekł, jak pkt I w sentencji.**

Mając na uwadze przepis art. 102 k.p.c. (stosowany z mocy art. 391 § 1 k.p.c.) Sąd Apelacyjny odstąpił od obciążenia odwołującej się kosztami zastępstwa prawnego organu emerytalnego w postępowaniu apelacyjnym ze względu na wiek odwołującej się (ur. w (...) r.), jak i ze względu na wysokość przysługującego jej świadczenia emerytalnego.

Sędziowie: PRZEWODNICZĄCY

(...)

(...)