

Sygn. akt III AUa 1804/21

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 listopada 2023 r.

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

Przewodniczący Sędzia SA Ewa Stryczyńska

*po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 listopada 2023 r.
w W.*

sprawy M. P.

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

o wysokość emerytury policyjnej

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

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 25 sierpnia 2021 r. sygn. akt XIII 1U 8335/18

I. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 1. części w ten sposób, że zmienia decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. e z dnia 2 czerwca 2017 r. nr (...) o ponownym ustaleniu wysokości emerytury M. P. w części, w ten sposób, że ustala, że wysokość emerytury M. P. od 1 października 2017r. wynosi 63,38 % podstawy wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 16 października 1974 r. do 31 lipca 1990 r. oraz oddala odwołanie od powyższej decyzji w pozostałej części;

II. w pozostałym zakresie oddala apelację ;

III. znosi wzajemnie między stronami koszty zastępstwa prawnego w postępowaniu apelacyjnym.

Ewa Stryczyńska

Sygn. akt III AUa 1804/21

UZASADNIENIE

Decyzją z 2 czerwca 2017 r. ((...)) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej M. P., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł. Podstawą wydania decyzji był art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 i art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 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). W świetle powołanego przepisu, emerytura osoby, która w latach 1944-1990 pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., wynosi 0% podstawy wymiaru – za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa i 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Wysokość tak ustalonego świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Kwota ta w dniu wydania decyzji wynosiła 2.069,02 zł brutto.

M. P. odwołał się od ww. decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r. Odwołujący się podniósł, że zaskarżona decyzja została wydana m.in. na podstawie przepisów prawa niezgodnych z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 42 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także sprzecznych z wiążącymi Polskę aktami prawa międzynarodowego.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu Zakład podniósł, że zaskarżona decyzja jest zgodna ze wskazanymi w odwołaniu przepisami prawa, a tym samym odwołanie pozbawione jest podstaw prawnych. Ponadto organ rentowy wskazał, że postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczenia zostało wszczęte z urzędu w związku z wejściem w życie ustawy z 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) oraz uzyskaniem z (...) Informacji o przebiegu służby, która była dla niego wiążąca.

Wyrokiem z 25 sierpnia 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił M. P. prawo do emerytury policyjnej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r. oraz zasądził od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz M. P. kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że M. P. został zwolniony ze służby 28 lipca 2005 r. Decyzją Dyrektora ZER MSWiA z 19 sierpnia 2005 r. ustalono mu prawo do emerytury od 29 lipca 2005 r. Emerytura z tytułu wysługi lat wyniosła 75% podstawy wymiaru i została podwyższona o 15% z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą, nie więcej niż 80% podstawy wymiaru. Z tym podwyższeniem emerytura wyniosła kwotę 3.604,30 zł.

Decyzją z 1 października 2009 r. dokonano przeliczenia emerytury odwołującego uwzględniając zwiększenie podstawy wymiaru emerytury po 0,5% za każdy rok służby w okresie od 1 sierpnia 1990 r. do 29 lipca 2002 r. z tytułu służby pełnionej w warunkach zagrażających życiu i zdrowiu.

Decyzją z 9 sierpnia 2010 r. dokonano weryfikacji wysokości świadczenia odwołującego się w związku z tym, że Dyrektor ZER MSWiA otrzymał informację nr (...) z (...) o przebiegu służby odwołującego w organach bezpieczeństwa państwa w okresie od 16 października 1974 r. do 31 lipca 1990 r. (15 lat, 9 miesięcy i 16 dni) i na jej podstawie dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury, co jednak nie miało wpływu na wysokość wypłacanego świadczenia.

W związku z wejściem w życie ustawy z 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) Dyrektor ZER MSWiA otrzymał informację nr (...) z (...) o przebiegu służby odwołującego na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 16 października 1974 r. do 31 lipca 1990 r. (15 lat, 9 miesięcy i 16 dni) i na jej podstawie dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury, określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł. W uzasadnieniu organ wskazał, że wskaźnik podstawy wymiaru emerytury strony odwołującej się za okres służby na rzecz totalitarnego państwa

obniżono do 0% podstawy wymiaru za każdy rok we wskazanym okresie i 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, toteż wysługę emerytalną odwołującego ustalono na 63,38 % podstawy i ustalono, że emerytura wynosi kwotę 3.876,21 zł. Kwota ta była wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czyli wyższa od kwoty 2.069,02 zł brutto. W związku z tym organ ustalił wysokość świadczenia dla odwołującego się na 2.069,02 zł wraz z przysługującymi wzrostami i dodatkami.

Sąd Okręgowy ustalił, że M. P. w początkowym okresie kariery zawodowej związany był przez 9 lat z branżą górniczą, z której odszedł po tragicznej śmierci swego ojca. Z dniem 16 października 1974 r. został przyjęty do służby w (...)i w ramach służby przygotowawczej mianowany funkcjonariuszem na stanowisko (...) w K., tj. w wydziale „obserwacyjnym” zajmującym się całokształtem działań w zakresie obserwacji (wywiady – ustalenia, wstępne rozpoznania, zabezpieczenie operacyjne dyplomatów, cudzoziemców i innych osób). W 1974 r. odwołujący się odbył przeszkolenie na kursie wstępnym (tzw. „O”) dla nowo przyjętych funkcjonariuszy / wywiadowców SB w (...) w W., a następnie złożył egzamin na podoficera Milicji Obywatelskiej (20 grudnia 1974 r.). W tym okresie, w ramach zadań obserwacyjnych ustalał kontakty i adresy wskazanych osób, wykonywał zdjęcia oraz obsługiwał sprzęt radiowy. W latach 1975-1977 był słuchaczem (...) w W., gdzie przechodził szkolenie zawodowe o specjalności obserwacji zewnętrznej. Po ukończeniu nauki uzyskał stopień podoficerski i został przeniesiony do pracy w (...)w W., gdzie pełnił służbę na stanowisku starszego wywiadowcy (1 marca 1977 r.). W związku z upływem służby przygotowawczej, 16 października 1977 r., został mianowany funkcjonariuszem stałym. W lipcu 1984 r. odwołujący się został skierowany do (...), gdzie powierzono mu samodzielną pracę na odcinku operacyjnego zabezpieczenia obiektów hotelowych. W ramach obowiązków zawodowych, na zlecenie kontrwywiadu, realizował zadania z osobowymi źródłami informacji, rozpoznawał operacyjnie cudzoziemców zamieszkających w hotelu (najczęściej obywateli krajów zachodnich) podejrzanych o szpiegostwo, jak również zatrudniony personel. Następnie awansował na stanowisko starszego wywiadowcy na wolnym etacie inspektora (...) (1 lutego 1985 r.). Od 15 sierpnia 1985 r. przebywał w dyspozycji (...) w K.. Od 1 października 1986 r. odwołujący się został przeniesiony na stanowisko inspektora (...)zajmującej się wykonywaniem, na potrzeby wydziału kadr, wywiadów środowiskowych na terenie (...), w miejscu pracy i zamieszkania kandydata do służby.

Po pozytywnym przejściu weryfikacji, od 1 sierpnia 1990 r. podjął służbę w (...) w (...) w K., a następnie w (...) i (...) oraz w (...), gdzie służył do 28 lipca 2005 r. Sąd Okręgowy uznał, że wykonywane w tym czasie zadania nie różniły się praktycznie niczym od obowiązków wykonywanych w służbie przed sierpniem 1990 r.

W okresie pełnionej służby odwołujący się nie pełnił żadnej funkcji kierowniczej. Nigdy nie był karany sędownie ani dyscyplinarnie. Pełniąc służbę uczestniczył w wielu akcjach, m.in. przeciwko największym grupom przestępczym. Ponadto zabezpieczał operacyjnie wizyty wysokich rangą urzędników państwowych oraz wizyty papieskie. Do jego zadań należało rozpracowywanie agentów obcych służb działających na niekorzyść Polski oraz walka z terroryzmem. Odwołujący się zajmował się także prowadzeniem szkoleń z zakresu pracy operacyjnej dla funkcjonariuszy. W toku służby nie naruszał godności i praw innych osób. Nie zwalczał opozycji, kościoła, związków zawodowych. Nie wykluczał, że w toku służby mógł obserwować działaczy opozycji, takich działaczy miał wśród swoich znajomych ale nigdy nie podejmował działań przeciwko nim. Z racji wykonywanej służby nie otrzymywał żadnych dodatkowych przywilejów.

W trakcie pełnionej służby był wielokrotnie nagradzany i wyróżniany oraz odznaczony już po 1990 r. m.in. (...) oraz (...)

Powyższy stan faktyczny Sąd pierwszej instancji ustalił na podstawie dowodów z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w aktach rentowych i w aktach osobowych nadesłanych przez (...) oraz na podstawie zeznań odwołującego się (w zakresie, w jakim dotyczyły wykonywanych przez niego czynności), które uznał za wiarygodne.

Sąd Okręgowy wskazał, że kwestią sporną w niniejszej sprawie była ocena zasadności i zgodności z prawem ponownej weryfikacji odwołującemu wysokości emerytury w 2017 r. za taki sam okres służby i to w sposób nieproporcjonalny do okresu służby, zakwalifikowanego jako okres służby na rzecz państwa totalitarnego, bowiem za rok służby w

organach na rzecz totalitarnego państwa ustawodawca przyjął wskaźnik 0,0%, co sprawiło, że odwołujący się pozostał jakby poza systemem zabezpieczenia emerytalnego za wskazany w ustawie okres (15 lat, 9 miesięcy i 16 dni). Nadto obniżenie świadczenia poprzez zastosowanie drugiego reduktora w postaci wprowadzenia zasady, że nie może ono przekraczać średniej emerytury z powszechnego systemu, sprawia, że odwołujący się został potraktowany w sposób dyskryminujący za okres służby w strukturach demokratycznego państwa w stosunku do tych funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po raz pierwszy po 1 lipca 1990 r., w tym przez pozbawienie go zwiększenia podstawy wymiaru emerytury po 0,5% za każdy rok służby w okresie od 1 sierpnia 1990 r. do 29 lipca 2002 r.

Na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., w szczególności jej art. 1, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie z 23 stycznia 2009 r.) regulację sprowadzającą się do obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2,6 podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, la oraz 2-4 ustawy nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2).

Zgodnie z ustawą nowelizującą, emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c 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. W 2017 r. była to kwota 2.069,02 zł. Ta regulacja spowodowała także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Co więcej, ustawodawca, na mocy nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. uchylił także wynikającą z dotychczasowego przepisu art. 15b ust. 2 zasadę, 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. odpowiednio stosuje się m.in. art. 15 ust. 4, stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą.

Obecnie nowy przepis art. 15c ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że odpowiednio stosuje się art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6, przy czym 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.

Ustawa nowelizująca uregulowała także tryb postępowania w sprawie wydania decyzji ustalających na nowo wysokość świadczeń oraz ustaliła, że od decyzji przysługuje prawo odwołania do właściwego sądu według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a także, że złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania.

Ustawa wprowadziła wyjątki, pozwalające na wyłączenie jej zastosowania jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach lub osoba uprawniona do renty rodzinnej, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła (lub podjęła ją osoba zmarła, po której przysługuje prawo do renty rodzinnej) współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4), ale taka okoliczność nie była podnoszona w toku niniejszego postępowania, a nadto (...) nie potwierdził, by taka okoliczność wynikała z dokumentacji osobowej odwołującego się.

Inną możliwość wyłączenia zastosowania przepisów o obniżeniu świadczenia przewidywał przepis 8a ustawy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych

stosowną decyzją, z uwagi na krótkotrwałą służbę funkcjonariusza przed 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Odwołujący się oświadczył, że nie korzystał z tego trybu.

Zgodnie z art. 13b ust. 1 za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych w tym przepisie, a między innymi takich, w których służył odwołujący się jak w (...) służby i jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczki, oraz ich odpowiedniki terenowe d) wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, (...)) odpowiadające za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo – wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa, tj. (...), a w jej ramach kadra naukowo – dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci.

Zatem jednostki organizacyjne, w których pełnił służbę odwołujący się w okresie, o którym jest mowa w informacji nadesłanej przez (...) do Dyrektora ZER MSWiA formalnie spełniają kryterium organu totalitarnego państwa.

Z kolei art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że na wniosek organu emerytalnego (...) sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i taką też informację organ otrzymał.

Zgodnie z art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej informacja powyższa jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12 i taką informację otrzymał Dyrektor MSWiA w odniesieniu do odwołującego się.

Sąd Okręgowy odniósł się do kwestii konieczności wydania rozstrzygnięcia bez oczekiwania na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 4/18. Przypomniawszy, że postanowieniem z 24 stycznia 2018 r., wydanym w sprawie o sygn. akt XIII 1U 326/18, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności z Konstytucją RP analogicznych przepisów ustawy, zastosowanych przez organ rentowy w decyzji zaskarżonej odwołaniem innego uprawnionego do emerytury/policyjnej renty inwalidzkiej na podstawie przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) (tj. art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z art. 13b) oraz innych przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin (art. 1 i art. 2). Na skutek tego pytania prawnego zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie o sygn. akt P 4/18 i do chwili obecnej Trybunał nie udzielił na nie odpowiedzi. Na tej podstawie Sąd Okręgowy zawieszał postępowania w innych sprawach o podobnym stanie faktycznym i opartych na tej samej podstawie prawnej. Sąd Okręgowy doszedł jednak do przekonania, że dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami odwołującego się do rozpoznania jej sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak również z uprawnieniem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Dalej Sąd Okręgowy wskazał, że w dalszym ciągu podtrzymuje, iż istnieją wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonych w niniejszym postępowaniu decyzji, jednak wobec niemożności uzyskania w tym względzie niebudzącego wątpliwości prawnych rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego sąd powszechny powinien wziąć tę odpowiedzialność na siebie. Wynika to z konieczności zapewnienia obywatelowi w ramach procesu wymierzania sprawiedliwości prawa do sądu bezpośrednio na podstawie Konstytucji (art. 45 ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 Konstytucji RP). Sąd Okręgowy dodał, że w sprawie zaistniał faktyczny brak możliwości dokonania kontroli zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ w postaci Trybunału Konstytucyjnego z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie 3 lat.

Sąd pierwszej instancji jednocześnie podkreślił, że orzekanie o zgodności ustawy z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Odmowa

zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z ustawą zasadniczą nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami.

Sąd Okręgowy uznał zatem, że w sprawie niniejszej zachodzi konieczność dokonania przez ten Sąd samodzielnej oceny konstytucyjności przepisów ustawy, będących podstawą obniżenia wysokości świadczenia odwołującego się.

Skutkiem dokonanej przez Sąd rozproszonej kontroli konstytucyjnej (na podstawie art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. Konstytucji) było pominięcie zakwestionowanych przepisów ustawy. Przepisy ustawy, determinujące treść decyzji organu emerytalno-rentowego, naruszają bowiem przepisy Konstytucji RP, co dyskwalifikuje możliwość uznania wydanej na ich podstawie decyzji, jako zgodnej z prawem. Tym samym, w ocenie Sądu Okręgowego, odwołanie zasługuje na uwzględnienie, choć odwołujący się formalnie pełnił służbę na rzecz organów totalitarnego państwa, wskazanych w art. 13b ust. 1 znowelizowanej ustawy, o której mowa powyżej.

Rozwijając wątek niekonstytucyjności przepisów powoływanej ustawy Sąd Okręgowy podniósł, że analiza wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. (K 6/09), a także argumentacja przedstawiona przez Sąd Najwyższy w uwagach z 9 grudnia 2016 r. (znak BSA 111-021-525/16) i w opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 13 grudnia 2016 r. do rządowego projektu ww. nowelizacji pozwala przyjąć, że przepisy, w oparciu o które wydano decyzje, tj.: art. 15c i art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej, są niezgodne 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, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 r., skutkując ich dyskryminacją.

Trybunał w pkt 8.8-8.10 uzasadnienia, analizując rozwiązania wprowadzone do systemu prawnego w 2009 r. obniżające świadczenia funkcjonariuszom uznał, że przyjęte w kwestionowanej wówczas ustawie unormowanie zachowuje indywidualne naliczanie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Oznacza to, że wyżsi oficerowie oraz ci, którzy wysłużyli maksymalną liczbę lat, otrzymają w dalszym ciągu wyższe emerytury niż niżsi rangą funkcjonariusze tych organów. Długość służby ma tu mniejsze znaczenie. Ci bowiem, którzy krócej służyli w tych organach, a dłużej w UOP i jego następczyniach, ABW i AW, będą mieli emerytury niewiele niższe niż ci funkcjonariusze, którzy wstąpili do służby od połowy 1990 r. Celem ustawodawcy kierującego się zasadą sprawiedliwości społecznej było obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Narzędziem do tego celu było obniżenie tym funkcjonariuszom podstawy do wymiaru emerytur policyjnych z 2,6% na 0,7% przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowych korzystniejszych niż w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych podstaw wymiaru emerytur policyjnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że ustawodawca, stanowiąc ustawę z 23 stycznia 2009 r., nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Trybunał stwierdził nadto, że ustawodawca - dysponując odpowiednim marginesem swobody oceny, czy i do jakiego stopnia relewantna różnica w podobnej skądinąd sytuacji zasługuje na odmienne potraktowanie - zmierzał do osiągnięcia słusznego celu i zachował racjonalną proporcję między zastosowanym narzędziem a tym celem. W konsekwencji Trybunał uznał, że kwestionowane przepisy nie naruszały istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, a tym samym są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Analizując kwestię zgodności art. 13 i art. 15b ustawy ww. ustawy znowelizowanej w 2009 r. z art. 2 Konstytucji Trybunał podkreślił (pkt 10.2, 10.7, że: „Zatrudnienie byłych funkcjonariuszy SB, którzy uzyskali pozytywną opinię w postępowaniu kwalifikacyjnym w 1990 r., w tworzonej UOP nie oznaczało - i nie mogło oznaczać - kontynuacji tej samej służby. Zatrudnienie tych byłych funkcjonariuszy SB nie było zatem równoznaczne z zapewnieniem im świadczeń emerytalnych za okres służby w latach 1944-1990 na takim samym poziomie jak za okres służby po roku 1990. Ustawodawca w latach 1989-2009, jak to zostało wskazane wyżej, zarówno w drodze kolejnych ustaw, jak i

podejmowanych uchwał dawał wielokrotnie wyraz swojemu jednoznacznie negatywnemu stosunkowi do organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Trybunał uznał, że ustawodawca, ograniczając w zakwestionowanych przepisach niesłusznie nabyte przywileje emerytalne członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, sięgnął do środka adekwatnego dla uzyskania usprawiedliwionego celu; uczynił to zarazem w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla adresatów zakwestionowanych norm.

Analizując art. 32 ust. 1 Konstytucji (pkt 11.3) w uzasadnieniu wyroku Trybunału z 24 lutego 2010 roku (K 6/09) stwierdzono: „Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego - z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki: kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Wspólną cechą wszystkich funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, którą przyjął ustawodawca, stanowiąc ustawę z 23 stycznia 2009 r., jest ich służba w określonych w tej ustawie organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Ta cecha różni istotnie tych funkcjonariuszy od pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych przed 1990 r. Cechę tę Trybunał Konstytucyjny uznaje za istotną (relewantną), gdyż, jak wyżej wskazał, znajduje podstawę w zasadzie sprawiedliwości społecznej i preambule Konstytucji. Służba w organach suwerennej Polski po roku 1990 także traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, czy też nie. Trybunał Konstytucyjny zatem stwierdził, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 32 Konstytucji.

Przedstawiona wyżej wykładnia przepisów wprowadzonych w 2009 r., obniżających emerytury części grupy funkcjonariuszy „służb mundurowych”, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny, w ocenie sądu, pozwala na dokonanie wykładni przepisów wprowadzonych nowelą z 2016 roku. Przedstawione powyższej stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zdaniem Sądu Okręgowego w Warszawie w niniejszej sprawie prowadzi do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją nowej regulacji, gdyż ingerencja w sferę świadczeń w nowej ustawie jest znacznie dalej idąca, a współczynnik przyjęty dla obliczenia świadczenia (0,0%) i ograniczenie wysokości tej emerytury maksymalnie do średniej emerytury z systemu powszechnego jest oczywiście sprzeczne z rozważaniami przyjmowanymi w cytowanym wyżej orzeczeniu.

Jak już wskazano ocena zgodności z Konstytucją pierwszej ustawy dezubekizacyjnej nastąpiła przy uwzględnieniu rzeczywistej wysokości świadczeń uzyskiwanych przez byłych funkcjonariuszy a w tym z uwzględnieniem sposobu obliczania tych świadczeń przy przyjęciu współczynnika 0,7% za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego. Trybunał uznał, że taki współczynnik nie narusza zasad konstytucyjnych, gdyż wysokość świadczeń jest rekompensowana poprzez dodatki przyznawane funkcjonariuszom, a co więcej wskazany współczynnik nie powoduje, że kwota rzeczywistego świadczenia otrzymywanego przez byłych funkcjonariuszy jest niższa niż kwoty przyznawanej w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. W nowej regulacji (z 2016 r.) ów współczynnik określono jako 0,0 % a dodatkowo wysokość świadczeń dla byłych funkcjonariuszy ograniczono do maksymalnej kwoty przeciętnych świadczeń wypłacanych w systemie powszechnym [vide: odnośnie emerytury (art. 15c ust. 3 ustawy), renty inwalidzkiej (art. 22a ust. 3 ustawy), czy renty rodzinnej (art. 24a ust. 2 ustawy)].

Znowelizowane przepisy ustawy naruszają również zasadę proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami, a celem, który ma być osiągnięty przez państwo. Konieczność zachowania „sprawiedliwej równowagi” pomiędzy żdaniami wynikającymi z powszechnego interesu społecznego, a wymogami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki jest wymogiem akcentowanym również przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (sprawa Adam Cichopek przeciwko Polsce – skarga 15189).

Sąd Okręgowy uznał, że nowa regulacja ustawowa narusza granice zgodności z Konstytucją RP wyznaczone w ww. orzeczeniu TK (K 6/09). Wnioskując bowiem a contrario z cytowanego uzasadnienia TK, w ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie wynika, iż wskazany współczynnik 0,7% stanowił absolutne minimum, poniżej którego świadczenia byłyby wyliczane w sposób naruszający omawiane zasady konstytucyjne. Tym samym w oparciu o uzasadnienie cytowanego orzeczenia TK w sprawie K 6/09 można uznać, że Trybunał podważył zgodność z Konstytucją RP normy ustalającej wysokość świadczeń dla byłych funkcjonariuszy obliczanych z użyciem współczynnika niższego niż 0,7% za każdy rok wskazanej służby. Tym samym norma ustalająca wskaźnik na poziomie niższym, a w szczególności wskaźnik ustalony jako 0,0 % musi być uznana za niezgodną z Konstytucją w świetle powoływanego orzeczenia Trybunału (K 6/09). Oznacza to, że zapisy nowej ustawy ustalające taki sposób obliczania świadczeń z uwzględnieniem wskaźnika 0,0% za każdy rok służby są oczywiście niezgodne z Konstytucją, gdyż treść nowej normy jest sprzeczna i dalej idąca niż granice wyznaczone w orzeczeniu TK w sprawie K 6/09. Tym samym Sąd Okręgowy uznał, że może samodzielnie dokonać odmowy zastosowania przepisów nowej ustawy jako oczywiście niezgodnych z Konstytucją.

Jak wskazano w wyroku Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r. (I UK 325/16) w takiej sytuacji, gdy treść danej normy jest oczywiście sprzeczna z Konstytucją sąd powszechny może samodzielnie odmówić zastosowania przepisu nowej ustawy, co ma miejsce, np. wtedy gdy nowa norma powtarza treść normy uznanej już za niezgodną z Konstytucją przez TK. Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 17 marca 2016 r. (V CSK 377/15) gdzie sam zdecydował o niezastosowaniu przepisu, który miał identyczne brzmienie jak przepis, który został uznany przez TK za niezgodny z Konstytucją (zjawisko tzw. wtórnej niekonstytucyjności).

Naruszenie Konstytucji RP zachodzi oczywiście również wtedy, gdy treść danej normy jest dalej idąca co do naruszeń zasad konstytucyjnych niż poprzednia regulacja (wnioskowanie a minori ad maius). Taka zaś sytuacja nastąpiła w niniejszej sprawie w odniesieniu do zastosowania współczynnika 0,0% zastosowanego do obliczania wysokości świadczeń. Tym samym również z uwagi na oczywistą sprzeczność nowych regulacji w zakresie zastosowania do obliczenia świadczeń współczynnika 0,0% możliwe było odmówienie ich zastosowania przez sąd powszechny, niezależnie od dokonania rozproszonej kontroli zgodności z Konstytucją stosowanej w ramach tzw. doktryny konieczności.

Poza powyższymi argumentami, w ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie za niezgodnością z Konstytucją omawianych przepisów znowelizowanej ustawy przemawia również szereg innych argumentów.

Przede wszystkim ustawa emerytalna w brzmieniu nadanym mocą art. 1 ustawy nowelizującej z grudnia 2016 roku jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji, proklamującym zasadę demokratycznego państwa prawnego, zawierającym zasady stanowiące trzon państwa demokratycznego i prawnego, takie jak: zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zdaniem Sądu Okręgowego nowelizacja łamie zasadę zaufania do państwa i prawa. Prawodawca, który po raz drugi obniża świadczenia emerytalne i rentowe tej samej grupie osób, narusza zasady i wartości konstytucyjne, w tym w szczególności w 2016 roku, przekraczając dozwolone Konstytucją RP, standardami międzynarodowymi oraz nakreślone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. granice, naruszając istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Prawodawca łamie zasadę wskazaną w art. 2 Konstytucji RP, obniżając świadczenia emerytalne i rentowe funkcjonariuszom, którzy wypracowali je również w okresie po 31 lipca 1990 r., tak jak odwołujący w służbie niepodległej Polsce (w wymiarze 13 lat i 1 dnia), świadczonej na takich samych zasadach, na jakich wypracowywali je po raz pierwszy funkcjonariusze przyjęci do służby po tej dacie. Takie działanie ma charakter represyjny i dyskryminacyjny. Szczególne znaczenie ma tu fakt, że w ustawie nowelizującej, a więc 26

lat po cezurze 1990 roku, obniżono świadczenia emerytalne nabyte nie tylko w okresie od 1944 do 1990 roku, ale także, poprzez wprowadzenie art. 15c ust. 3 ograniczenie wysokości emerytur, świadczeń nabytych począwszy od 1990 roku w służbie dla wolnej, demokratycznej Polski. Takie działanie stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa. Emerytury nabyte począwszy od 1 sierpnia 1990 r. w żadnym razie nie mogą być traktowane jako nabyte w sposób niesłuszny czy niesprawiedliwy. Ani w czasie, gdy pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze podejmowali służbę dla wolnej Polski, ani w żadnym okresie aż do 2016 roku, organy państwa zawierające z nimi umowę nie sygnalizowały, że mogą być oni – w zakresie uprawnień nabywanych począwszy od 1990 roku – traktowani gorzej od funkcjonariuszy nowo przyjętych, szczególnie, że ich służba po tej dacie była taka sama: wymagano od nich takiej samej dyspozycyjności, zaangażowania, narażania zdrowia i życia.

Znaczna część z tych funkcjonariuszy, w tym odwołujący - swoją służbę dla III RP sprawowała bez zarzutu. Państwo, powierzając funkcjonariuszom takie obowiązki, wyrażało tym samym swe zaufanie do nich i pozytywną ocenę ich służby. Odebranie teraz takim funkcjonariuszom uprawnień nabytych słusznie i sprawiedliwie w III RP, za nienaganną służbę stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Omawiana zasada opiera się na pewności prawa, a więc takim zespoł cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w przyszłości w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Powyższe zasady narusza ingerencja ustawodawcy w wysokość świadczenia należnego odwołującemu w sytuacji, gdy ze względu na wiek i stan zdrowia trudno jest mu się dostosować do zmienionej sytuacji prawnej i, gdy od nabycia prawa do emerytury w 2005 r. do momentu jej kolejnej weryfikacji w 2017 r., minęło 12 lat.

Nie jest też akceptowalna, zdaniem Sądu sytuacja, że każda kolejna władza będzie w sposób odmienny oceniać „przywileje” emerytalno-rentowe tej grupy zawodowej. Obowiązuje bowiem zasada ciągłości państwa i o ile „przywileje” nadane przez władze państwa w czasach poprzedniego ustroju mogłyby zostać uznane za nagrody za oddaną służbę, o tyle te wprowadzone pierwotnie w ustawie z 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a następnie w 2009 r., winny być uznane za nabyte słusznie. Państwo aktualnie nie powinno uznawać, że nabyte przez stronę odwołującą uprawnienie do emerytury/renty w określonej wysokości zostało nabyte niesłusznie oraz, że uprawnienia te naruszały prawa i wolności innych osób. W konsekwencji państwo wycofało się z obietnicy uzasadnionego i sprawiedliwego zabezpieczenia społecznego tych funkcjonariuszy, którzy dopuszczeni zostali do pełnienia służby po 1990 r.

Nowe brzmienie art. 15c ust. 3, zrywa z dotychczasowymi zasadami systemu ubezpieczeń społecznych. Przepis ten wskazuje, że wysokość obniżonej emerytury nie może przewyższać przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Analogiczny zapis znalazł się w art. 22 ust. 3 dotyczącym renty inwalidzkiej oraz art. 24a ust. 2 w odniesieniu do renty rodzinnej. Niezależnie zatem od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość świadczenia jest z góry ograniczona w oderwaniu od sytuacji prawnej konkretnej osoby. Ponadto, nawet po wypracowaniu po 1990 roku emerytury, której wysokość przewyższałaby średnią emeryturę wypłaconą przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, osoba, która choćby jeden dzień pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b cyt. ustawy, może otrzymać świadczenie maksymalnie w wysokości średniego świadczenia wpłacanego przez ZUS.

Ustawa nie przewiduje obliczania świadczenia obniżonego proporcjonalnie do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz zawiera mechanizm umożliwiający automatyczne spłaszczenie jego wysokości. Przewidziany w ustawie sposób obliczania świadczeń z tytułu zabezpieczenia emerytalnego i rentowego narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji). Uprawnienia emerytalne

i rentowe mają charakter praw majątkowych ściśle związanych z sytuacją prawną jednostki, przez co nie powinny podlegać mechanicznym uśrednieniom.

Przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego. Wprawdzie przepisy Konstytucji RP ustawodawcy pozostawiają kwestię ustalenia wysokości świadczenia, jednakże należy zważyć, że strona odwołująca ma prawo oczekiwać, że wysokość jej świadczenia będzie ustalona wedle preferencyjnych reguł w stosunku do powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego z racji tego, że służyła w szczególnych warunkach (dyspozycyjność, narażenie na stres, utratę zdrowia, a nawet życia.). System zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego „przywileju”, ale który jest uzasadniony warunkami służby, a co z kolei uzasadnia okoliczność, że wysokość świadczenia należnego byłemu funkcjonariuszowi z tego systemu winna być wyższa niż przeciętna wysokość analogicznego świadczenia z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego.

Wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. regulacje, w ocenie Sądu Okręgowego, pozostają sprzeczne z zasadą równouprawnienia jednostek spełniających tożsame kryteria formalne do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Irrelevantna dla takiego ukształtowania zasad naliczania świadczenia pozostaje bowiem kwestia uprzedniej służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego, bowiem ten okres ustawodawca już uprzednio zróżnicował wprowadzając podstawę wymiaru 0,7% za każdy rok służby. Dalsze różnicowanie w odniesieniu do służby po 31 lipca 1990 r. stanowi zaprzeczenie standardów wskazanych uprzednio przez Trybunał Konstytucyjny i narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie budzi wątpliwości, iż osoba odwołująca znaczną część swojej emerytury wypracowała w okresie służby na rzecz państwa demokratycznego, po dobrowolnym przejściu pozytywnej weryfikacji dla byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Pozytywne zweryfikowanie, a następnie przyjęcie do służby funkcjonariusza rodziło po jego stronie w pełni uzasadnione przekonanie, iż będzie on traktowany na równi z wszystkimi tymi funkcjonariuszami, którzy podjęli służbę w nowych strukturach, powstałych już po 1990 r. Gdyby tego rodzaju możliwości byłym funkcjonariuszom nie stworzono, zmuszeni byłiby szukać zatrudnienia w innym miejscu, gdzie mieliby oni możliwość wypracowania emerytury lub renty w ramach FUS. Obecnie zaś takiej możliwości już nie mają z uwagi na osiągnięty wiek i stan zdrowia. Tym samym, w ocenie Sądu, uznać należy, iż państwo nie wywiązało się ze swoistego przyrzeczenia względem byłych funkcjonariuszy, którym umożliwiono podjęcie służby na rzecz demokratycznego państwa, zapewniając w zamian objęcie w przyszłości korzystniejszym niż powszechny systemem zabezpieczenia społecznego. Wobec powyższego Państwo Polskie poprzez wskazaną ustawę podważyło zaufanie do samego siebie, oczekując z jednej strony od obywateli przestrzegania pewnych norm i zasad współżycia społecznego, jednocześnie samemu ich nie przestrzegając.

W ocenie Sądu słuszny jest zarzut, że skutkiem zaskarżonej decyzji jest retroakcja ustawy, a więc zastosowanie przepisów nowo ustanowionych do stanu faktycznego mającego miejsce przed ich wprowadzeniem w życie. Tymczasem dla wskazanej retroaktywności nie można znaleźć wystarczających podstaw, a w szczególności w innych wartościach konstytucyjnych. Obliczenie emerytury/renty poprzez odwołanie się do kryterium przeciętnej emerytury i renty, a także przyjęcie obniżenia o 10% podstawy wymiaru renty za każdy rok służby przed 1990 rokiem (co w istocie także prowadzi do pozbawienia prawa do zabezpieczenia społecznego w zakresie uposażenia rentowego) niewątpliwie faktycznie obniża świadczenia wypracowane przez osobę skarżącą w okresie służby na rzecz państwa demokratycznego po 1990 r. Jest to sprzeczne z ratio legis wskazanej ustawy, która miała dotyczyć obniżenia świadczeń wypracowanych w okresie służby na rzecz państwa totalitarnego, a nie demokratycznego. Konkludując stwierdzić należy, iż przepisy powoływanej ustawy emerytalnej, w odniesieniu do osoby skarżącej, naruszają wyżej wzmiankowane zasady pewności prawa, ochrony praw słusznie nabytych oraz zakaz retroakcji.

Ustawodawcy przysługuje pewna swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Nie oznacza to wszakże, że dobór cechy relewantnej nie poddaje się jakiegokolwiek kontroli. Dobór taki musi być racjonalny i znajdujący oparcie w rzeczywistych różnicach, nie może być dowolny, a ustawodawca musi dbać o to, aby dobór tejże cechy sam w sobie, nie stanowił naruszenia zasady równości wobec prawa. Wzorcami kontroli w tym przypadku są więc przepisy art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca, jako cechę relewantną w aktualnej ustawie emerytalnej, przynajmniej na

pierwszy rzut oka zastosował, podobnie jak w przypadku ustawy z dn. 23 stycznia 2009 r. zróżnicowanie polegające na tym, że odmiennie należy traktować okres służby do 31 lipca 1990 r., odmiennie zaś po tej dacie. Tak bowiem stanowi przepis art. 13b ustawy emerytalnej. W istocie jednak jest to formuła pozorna, skoro z łącznej analizy przepisów art. 13b z art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy emerytalnej wynika, że nie chodzi o to aby odmiennie traktować okres służby do 31 lipca 1990 roku, gdyż ustawodawca nakazuje odmiennie traktować zarówno ten okres, jak i okres po 31 lipca 1990 r., ze względu na to, że dany funkcjonariusz pełnił służbę w warunkach przepisu art. 13b.

Należy w tym miejscu wskazać, że art. 32 ust. 1 Konstytucji RP nakazuje równo traktować podmioty równe. Na równe traktowanie zasługują więc wszyscy emeryci „mundurowi” objęci ustawą emerytalną. Wyróżnianie zaś z tej grupy dodatkowej podgrupy, która służyła przed 1990 rokiem i odbieranie uprawnień emerytalnych wypracowanych po 1990 r. nie ma uzasadnienia w szczególnej sytuacji, która pozwalałaby na takie zróżnicowanie. Innymi słowy wprowadzenie do ustawy emerytalnej przepisu art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 stanowi dyskryminujące zróżnicowanie w ramach jednolitej kategorii osób, które nabywały uprawnienia emerytalno-rentowe po 31 lipca 1990 r., niezależnie od tego, czy służyły także przed tą datą.

W ocenie Sądu pierwszej instancji ustawa dyskryminuje odwołującego się także w stosunku do osób, które nie przeszły pozytywnie weryfikacji bądź samodzielnie odeszły ze służby i począwszy od sierpnia 1990 roku zyskały status pracowników. Tymczasem emerytura obliczona dla tej samej podstawy wymiaru dla osoby posiadającej analogiczny staż okresów składkowych w powszechnym systemie emerytalnym, byłaby znacząco wyższa. W związku z tym, odwołujący się znajduje się w niekorzystnej sytuacji, w której dla jej prawa do zabezpieczenia społecznego bardziej opłacalne stałoby się odejście ze służby w 1990 r. i wykorzystywanie swoich zdolności w wolnej Polsce w ramach stosunku pracy.

Zdaniem Sądu funkcjonariusze ujęci w katalogu zawartym w art. 13b ustawy z 16 grudnia 2016 r. są dyskryminowani także względem innych funkcjonariuszy (w szczególności twórców systemu, przedstawicieli władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej) odpowiedzialnych w znacznie większym stopniu za funkcjonowanie państwa „totalitarnego”. Zgodnie z obecnym stanem prawnym nie zostali oni objęci żadnymi regulacjami prawnymi ingerującymi w ich świadczenia emerytalne czy rentowe.

Podsumowując, Sąd wskazał, że ze względu na arbitralny dobór cechy relewantnej, ustawa emerytalna powoduje nieusprawiedliwione różnicowanie sytuacji prawnej odwołującego się w stosunku do osób, które służyły równolegle, na podobnych stanowiskach, ale które rozpoczęły służbę w 1990 roku, jednocześnie zaś dyskryminuje ją, ze względu na szczególną sytuację prawną służby przed i po 1990 roku w stosunku do osób, które nie przeszły pozytywnie weryfikacji i rozpoczęły pracę poza służbą. W obu przypadkach bowiem, osoby odznaczające się takimi cechami otrzymują wyższe uposażenie emerytalne i rentowe od osoby odwołującej się.

W odniesieniu do praw nabytych, wskazać należy, że istotą ich ochrony jest zakaz arbitralnego znoszenia lub pozbawiania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom. Wskazany zakaz nie rozciąga się przy tym na prawa nabyte niesłusznie, niegodziwie, niesprawiedliwie. Nie mogą więc powoływać się na ochronę praw nabytych obywatele, którym odebrano niesprawiedliwie ustanowione przywileje (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09).

Z art. 2 Konstytucji wynika również zasada sprawiedliwości społecznej, która zdaniem Sądu, także w niniejszym przypadku została naruszona omawianymi regulacjami. Chodzi o niezgodność art. 15c i art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Jak już wskazano, omawiana ustawa narusza zakaz nierównego traktowania i dyskryminacji osoby odwołującej w stosunku m in. do innych funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po zmianie ustroju tj. po 1990 r. Ustawodawca w tym przypadku zdecydowanie i jednoznacznie przekracza granice konstytucyjnie dopuszczalnego różnicowania grup adresatów - w istocie w omawianym zakresie równych. To zróżnicowanie nie odpowiada wymogom relewantności,

proporcjonalności nie znajduje wystarczającego usprawiedliwienia konstytucyjnego. Narusza więc tym samym zasadę sprawiedliwości społecznej, która m.in. nakazuje właśnie równo traktować podmioty równe, a także nakazuje realizację i ochronę takich wartości konstytucyjnych, jak solidarność społeczna czy bezpieczeństwo socjalne. Jednocześnie niedopuszczalne i logicznie niemożliwe jest naruszenie zasady równości z powołaniem się na zasadę sprawiedliwości społecznej, jako że konsekwencją naruszenia zasady równości będzie zawsze - w myśl orzecznictwa TK - naruszenie sprawiedliwości społecznej.

Ograniczenie praw emerytalnych funkcjonariuszy - adresatów ustawy nowelizującej do maksymalnie średniej przeciętnej wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS z FUS, mimo, że począwszy od 1990 r. pełnili oni taką samą służbę, jak funkcjonariusze przyjęci do służby po raz pierwszy, bez względu na staż, stopnie i inne okoliczności tożsame z dotyczącymi osób przyjętych od 1990 r., stanowi pogwałcenie zasady równości, a także sprawiedliwości społecznej.

Zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jest składową demokratycznego państwa prawnego, czyli jedną z wiodących zasad całego porządku prawnego RP. Zasada równości jest normą prawa przedmiotowego, jak też wynika z niej szczególnego rodzaju prawo podmiotowe tj. prawo do równego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zasada równości „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (tak już w orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny z 9 marca 1988 r., U 7/87 i konsekwentnie w wielu późniejszych orzeczeniach). W takiej sytuacji obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie jednostkom równości na płaszczyźnie prawnej. Dlatego też wyróżnia się m.in. „równość w prawie” oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości. Przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji RP niewątpliwie więc odnosi się do kształtowania treści prawa zgodnie z zasadą równości. Równość w stanowieniu prawa oznacza obowiązek tworzenia przez władzę publiczną takich regulacji prawnych, które czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacjach podobnych. Normodawca nie może więc wprowadzać rozwiązań dyskryminujących grupy obywateli mogących być zakwalifikowanymi do podobnych klas, bez podstawy wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wobec powyższego w ocenie Sądu Okręgowego ustawodawca złamał zasady równości wobec prawa. Jest konstytucyjnie niedopuszczalne zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy w zakresie nabywania przez nich uprawnień rentowych i emerytalnych począwszy od 1 sierpnia 1990 r., w oparciu o kryterium pełnienia przez część z nich służby także do 1990 roku. Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa PRL, który pozytywnie przeszedł weryfikację i został zatrudniony w nowo tworzonych służbach, powinien mieć za tę służbę w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od 1 sierpnia 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z ustalonych dla służb mundurowych zasad zabezpieczenia społecznego. Zasada ta ma pełne uzasadnienie w konstytucyjnej równości wobec prawa i znalazła odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09.

Zdaniem Sądu Okręgowego nie można racjonalnie i konstytucyjnie uzasadnić rozróżnienia sytuacji funkcjonariuszy pełniących służbę po 31 lipca 1990 r. jedynie w oparciu o fakt, czy pełnili oni wcześniej służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Dla uprawnień nabywanych począwszy od 1 sierpnia 1990 r. okoliczność ta nie powinna mieć żadnego znaczenia. Funkcjonariusze ci pełnili służbę dla III RP, podobnie jak ci przyjęci w III RP do służby po raz pierwszy w dniu 12 września 1989 roku (art. 13c pkt 1 ustawy emerytalnej funkcjonariuszy), z narażeniem bezpieczeństwa, zdrowia i życia. O niemożności wyróżnienia i dyskryminowania ich przez ustawodawcę in gremio świadczą liczne przykłady ich zaangażowania w tworzenie służb wolnej Polski, znajdujące odzwierciedlenie w awansach, nagrodach, odznaczeniach. Tego typu dywersyfikacja nie znajduje wystarczającego uzasadnienia i ustawodawca nie jest uprawniony do jej przeprowadzenia. Obie grupy funkcjonariuszy po 31 lipca 1990 r. (czy też po 11 września 1989 r.) charakteryzują się bowiem tymi samymi cechami i nie ma żadnych istotnych przesłanek rozróżnienia tych grup i gorszego traktowania przez ustawodawcę jednej z nich. Ustawodawca w tym przypadku przekracza granice konstytucyjnie dopuszczalnego różnicowania grup adresatów – w istocie w omawianym zakresie

równych. Budzi wątpliwości, czy to zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności i czy znajduje usprawiedliwienie konstytucyjne.

Omawiana ustawa narusza również zasadę proporcjonalności, która na gruncie prawa polskiego wynika także z art. 2 Konstytucji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 1996 r. w sprawie K 9/95), a dodatkowo jest zasadą prawa unijnego.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zgodnie natomiast z przepisem art. 67 ust. 1 obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Omawiane przepisy formułują więc zasadniczo dwa prawa podmiotowe: prawo do ochrony mienia i jego poszanowania oraz prawo do zabezpieczenia społecznego. Ugruntowane jest orzecznictwo Trybunału Strasburskiego, że zasady leżące u podstaw art. 1 Protokołu nr 1 (a więc zasady ochrony własności i mienia) znajdują zastosowanie w stosunku do rent i emerytur, bowiem prawo do emerytury lub renty stanowi prawo majątkowe w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 (tak np. w sprawie Lakićević i inni przeciwko Serbii i Czarnogórze z dn. 13 grudnia 2011 r.). Co więcej, prawo do emerytury lub renty, o ile jest przewidziane poprzez ustawodawstwo krajowe, a nadto, jeżeli wydana została decyzja konkretyzująca to prawo (tak jak w niniejszym przypadku), stanowi prawo majątkowe podlegające ochronie konwencyjnej i konstytucyjnej, zwłaszcza, że niezależnie od tego polska Konstytucja formułuje samodzielne prawo do zabezpieczenia społecznego. Wobec powyższego w pełni uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Wszystkie wymienione naruszenia norm konstytucyjnych mają oczywiste odniesienie do prawa do zabezpieczenia społecznego adresatów ustawy nowelizującej. Pojęcie prawa do zabezpieczenia społecznego nie zostało zdefiniowane w Konstytucji, ale jest ono w miarę jednolicie rozumiane w nauce prawa i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Konstytucja pozostawia co prawda ustawodawcy znaczną swobodę w regulowaniu tych materii, jednakże określa przesłanki i granice dla tej regulacji. Granice swobody ustawodawcy wyznacza absolutny zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca musi także zwracać uwagę na inne zasady konstytucyjne. „Wprowadzie zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, to jednak musi ona opierać się na konstytucyjnej aksjologii. Musi zwłaszcza podejmowane regulacje opierać na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 stycznia 2000 r., K 18/99), a jednocześnie „ubezpieczenia emerytalne powinny być wolne od ingerencji ustawodawcy podyktowanej względami politycznymi (B. Banaszak, Nota do art. 67, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012, uwaga nr 9). Konieczne jest także zachowanie przez świadczenia słusznie nabyte ich realnej wartości w zmieniających się uwarunkowaniach. Oczywistym jest, że system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególnie rodzaj ustawowego „przywileju”, który jednak - jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny – jest uzasadniony warunkami służby (ciągła dyspozycyjność, nieokreślone godziny pełnienia służby, narażanie życia i zdrowia, stres).

W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości nabytych świadczeń. Jest to indywidualne prawo podmiotowe. Tym bardziej mieści się więc w nim zakaz arbitralnego obniżania tych świadczeń, motywowanego jedynie względami politycznymi, naruszającego zasadę równości, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Obniżenie emerytur i rent w sposób przyjęty w nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. budzi zatem wątpliwość, gdy podda się je testowi proporcjonalności z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż zdaje się naruszać istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Na marginesie jedynie należy wskazać, że taka regulacja nie jest konieczna w demokratycznym państwie i nie chroni jakichkolwiek wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten formułuje ogólną zasadę zachowania proporcjonalności ewentualnego ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych na wypadek, gdyby doznawać one miały (niezależnie od swego przedmiotu) ograniczenia w ustawodawstwie zwykły. Zasada ta łączy się z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Jeśli już ustawodawca zdecydował się

na taką ingerencję, to jej negatywne skutki nigdy nie powinny przeważać i muszą zawsze pozostawać w rozsądnej proporcji do zamierzonego celu i treści gwarantowanych przez normy konstytucyjne wolności i praw. Obniżenie świadczenia stronie odwołującej, gdyby nawet uznać je co do zasady za dopuszczalne, było nieproporcjonalne, a przez to niesprawiedliwe.

Jak już wskazano, ustawodawca w art. 15c i art. 22a wprowadza współczynniki i ograniczenia wysokości emerytur oraz rent niestosowane do jakichkolwiek innych grup ubezpieczonych, a dodatkowo pozbawia prawa do podwyższenia emerytury w związku z inwalidztwem nabytym w służbie dla Państwa Polskiego i jednocześnie ogranicza możliwość podwyższenia emerytury w związku z zatrudnieniem poza służbą i okolicznościami wymienionymi w art. 14 ust. 1 pkt 2, w praktyce ją wyłączając. O ile ustawa z 2009 roku dotyczyła więc w istocie specjalnych przywilejów emerytalnych, przysługujących funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL w związku ze służbą w tych organach, obniżając je do wskaźnika spotykanego w powszechnym systemie emerytalnym, mogła więc być uznana za usprawiedliwioną i konstytucyjną, o tyle regulacja stanowiąca podstawę skarżonych decyzji dotyczy prawa do całego świadczenia emerytalnego, wypracowanego przez funkcjonariuszy w ciągu całego życia, także po 1990 r., obniżając je drastycznie, w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny (tak: prof. Magdalena Szczepańska w opinii dotyczącej poselskiego projektu ustawy – druk nr 3334 z 16 czerwca 2015 r.).

Nowela do ustawy z 16 grudnia 2016 r. wprowadzając do ustawy emerytalnej przepisy art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 i art. 24a ust. 2 wprowadza kolejne arbitralne kryterium maksymalnego wymiaru świadczenia określonego kwotą średniej emerytury oraz renty/ renty rodzinnej wypłacanej w ramach systemu powszechnego, co powoduje, iż w wielu przypadkach rzeczywisty wskaźnik podstawy wymiaru za okres po 1990 r. będzie niższy niż zapisany w ustawie tj. 2,6%.

Kryterium to cechuje się: dowolnością – równie dobrze można bowiem było wybrać jako takowe kryterium jakąkolwiek inną kwotę – brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia dla wyboru akurat takowej, arbitralnością – nie różnicuje ono bowiem prawa do zabezpieczenia społecznego od takich cech jak czas służby, podstawa wymiaru świadczenia, zarobki (a co za tym idzie odprowadzane od tychże zarobków na rzecz państwa podatki), funkcją dyskryminującą – jest ustawowym wyłomem w stosunku do funkcjonariuszy służących wyłącznie po 1990 roku, w ich przypadku bowiem o wysokości emerytury decydują właśnie te indywidualne zmienne, stanowiące podstawę nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego, nieproporcjonalnością – nie sposób upatrywać w jakkolwiek rozumianej sprawiedliwości uzasadnienia dla zastosowania tegoż kryterium, z pewnością nie zaś w omawianych już wyżej zasadach sprawiedliwości społecznej.

Sąd stwierdził także, że wprowadzona zmiana stanowi swoistą represję dla tej grupy osób. Tymczasem prawo zabezpieczenia społecznego nie jest dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania nie mające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. W tym aspekcie nowelizacja zdaje się mieć charakter represyjno-odwetowy, nieznaający ochrony w regulacjach konstytucyjnych.

Niezależnie od powyższego Sąd zwrócił uwagę na to, że to na stronę odwołującą został przerzucony ciężar dowiedzenia, że przed 1990 r., bez wiedzy przełożonych podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje, działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Taka regulacja narusza zasadę rozkładu ciężaru dowodowego oraz zasadę równości broni (wynikające z prawa do rzetelnego procesu sądowego). Trudno oczekiwać, aby po kilkudziesięciu latach od upadku poprzedniego ustroju, możliwe było wykazanie czynnego działania na rzecz niepodległego państwa, skoro działania takie podejmowane były zawsze w ukryciu, w obawie przed wiążącymi się z tym represjami i już z samego założenia prowadzone były one w taki sposób, aby nie pozostawał po nich żaden ślad.

Konkludując, Sąd Okręgowy, dokonując samodzielnie oceny zgodności z Konstytucją RP omawianych przepisów ustawy nowelizującej uznał, że przepisy te są niezgodne ze wskazanymi wyżej i szczegółowo omówionymi przepisami i zasadami konstytucyjnymi i z tego względu nie mogły stanowić prawidłowej podstawy wydania zaskarżonej decyzji.

Ponadto Sąd stwierdził, że brak w aktach osobowych odwołującego dowodów, jakoby odwołujący się faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa skoro przed 1990 r. nie zajmował się zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem praw wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniem prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Dowodów na okoliczności przeciwne nie dostarczył również Instytut Pamięci Narodowej, odpowiadając sądowi, że nie jest ustawowo zobowiązany do poszukiwania i oceny dokumentów mogących potwierdzić powyższe okoliczności.

Sąd Okręgowy stwierdził ostatecznie, że brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczenia odwołującemu się. Materiał dowodowy nie wykazał, by odwołujący dopuścił się w czasie pełnienia służby w analizowanym okresie tego rodzaju naruszeń, zwłaszcza względem osób walczących o niepodległość i suwerenność Państwa Polskiego.

Apelację od powyższego wyroku złożył pozwany organ, zaskarżając wyrok w całości, zarzucił Sądowi Okręgowemu naruszenie:

- 1) art. 15c ustawy zaopatrzeniowej przez jego niezastosowanie, w sytuacji gdy bezspornym jest, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b;
- 2) art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej przez jego niezastosowanie i wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązujących przepisów prawa;
- 3) art. 2, art. 32, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej przez autonomiczne uznanie, iż art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie da się pogodzić z preambułą Konstytucji, co w konsekwencji narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę równości wobec prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych;
- 4) art. 390 k.p.c. przez przyjęcie, że uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie i przyjęcie, że niedopuszczenie się przez odwołującego się naruszenia podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela uprawniało do odmowy zastosowania art. 15c ustawy zaopatrzeniowej;
- 5) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieprawidłową interpretację i nie przyjęcie, że jedyną legalną definicję „służby na rzecz państwa totalitarnego” zawiera art. 13b ustawy zaopatrzeniowej zgodnie w wolą ustawodawcy wyrażaną w uzasadnieniu do projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej;
- 6) art. 227 k.p.c. w zw. z art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej przez przyjęcie, że treść ustaleń faktycznych – wynikających z dowodów determinuje wynik sprawy, a nie rozstrzyga o tym przepis prawa materialnego.

Przy tych zarzutach organ wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z 2 czerwca 2017 r. dotyczącej wysokości emerytury policyjnej; zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego za pierwszą instancję; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za pierwszej instancję.

W odpowiedzi na apelację organu odwołujący się wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od organu na rzecz odwołującego się kosztów postępowania odwoławczego według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja okazała się zasadna w części skutkując częściową zmianą zaskarżonego wyroku, choć trafne okazały się tylko niektóre z jej zarzutów.

Postępowanie apelacyjne jest postępowaniem odwoławczym i kontrolnym, zachowuje jednak charakter postępowania rozpoznawczego. W myśl art. 382 k.p.c. sąd drugiej instancji orzeka na podstawie materiału zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji oraz postępowaniu apelacyjnym. W systemie apelacji pełnej sąd drugiej instancji ponownie rozpoznaje sprawę merytorycznie w granicach zaskarżenia. Dokonuje własnych ustaleń faktycznych prowadząc lub ponawiając dowody albo poprzestając na zaaprobowanym materiale zebranym w pierwszej instancji, kontroluje prawidłowość postępowania przed sądem pierwszej instancji. Przyjęte jest, że sąd drugiej instancji może przyjąć ustalenia za własne lub zmienić ustalenia faktyczne stanowiące podstawę wydania wyroku sądu pierwszej instancji nawet bez przeprowadzenia postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia, chyba że szczególne okoliczności wymagają ponowienia lub uzupełnienia tego postępowania (postanowienie Sądu Najwyższego z 15 maja 2020 r., sygn. I CSK 637/19).

Organ w niniejszym postępowaniu nie zakwestionował ustaleń faktycznych Sądu Okręgowego. Niezależnie od tego trzeba wskazać, że informacja o przebiegu służby odwołującego się, przedstawiona przez (...), nie jest dla sądu powszechnego prowadzącego sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych wiążąca. Słusznie zatem zwrócił na to uwagę Sąd pierwszej instancji. Kontrola zaskarżonych decyzji organów rentowych polega przede wszystkim na możliwości przeprowadzenia niczym nieograniczonego postępowania dowodowego przez sąd powszechny w zakresie faktów stanowiących podstawę ich wydania. Za słuszością tego stanowiska przemawia utrwalone od lat orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Przypomnieć należy, że już w postanowieniu Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r. (sygn. II UZP 10/11) wyrażono stanowisko, że sąd powszechny, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji 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 (...) 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). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne (...) nie mogą natomiast wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych i ich wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów. Kwestia ta w rozpoznawanej sprawie ma wprawdzie znaczenie drugorzędne, gdyż zważywszy na przebieg postępowania sądowego należy przyjąć, że nie było między stronami sporu co do rzeczywistego przebiegu służby odwołującego się, zajmowanych stanowisk i pełnionych funkcji w jednostkach totalitarnego państwa, w których był zatrudniony. Odnosząc się do tego zarzutu należy przywołać także ugruntowany i trafny pogląd, przypomniany przez Sąd Najwyższy m.in. w uchwale z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20), że w orzecznictwie wykrył się zasługujący na aprobatę pogląd, że informacja o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej. Oznacza to, że sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji (...), która może być podważana. W kwestii tej zwrócono uwagę na ograniczone możliwości odniesienia się do treści informacji przez osobę, której ta informacja dotyczy, skoro w czasie jej sporządzenia nie ma ona żadnego na nią wpływu. Funkcjonariusz, którego informacja dotyczy nie może w ramach procedury jej sporządzania, złożyć wniosków dowodowych, przedstawić twierdzeń, które mogłyby wpłynąć na jej treść. Nie ma także trybu administracyjnego zaskarżenia takiej informacji, jej zakwestionowania, poddania kontroli choćby formalnej. Zagadnienie to było przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09), a także w motywach wyroku z 11 stycznia 2012 r. (sygn. K 36/09) wyjaśnił, że kontrola informacji o przebiegu służby wydawanej przez (...), została połączona z prawem zaskarżenia decyzji organu emerytalnego, a w konsekwencji z prawem do rozpoznania istoty sprawy przez sąd powszechny. Nie sposób zatem uznać, że ustawodawca pozbawił osoby, których dotyczy kwestionowana regulacja, prawa sądowej kontroli informacji sporządzonej przez (...). Informacja o przebiegu służby jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej, ma charakter stricte informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie faktów, wynikających z akt osobowych funkcjonariusza. Władczym rozstrzygnięciem wobec skarżącego jest decyzja organu emerytalnego w przedmiocie ustalenia wysokości świadczenia, która podlega kontroli sądowej przed sądem powszechnym, który rozpoznając

sprawę, jest uprawniony do weryfikacji informacji (...) w postępowaniu dowodowym przy zastosowaniu przepisów postępowania cywilnego. Każdy istotny fakt w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych może być dowodzony wszelkimi środkami dowodowymi, które sąd uzna za pożądane, a ich dopuszczenie za celowe. Ukształtowane wieloletnią praktyką orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie akceptuje takie rozwiązanie, że okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowadniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (wyroki: z 14 czerwca 2006 r., sygn. I UK 115/06, z 9 kwietnia 2009 r., sygn. I UK 316/08, z 16 czerwca 2011 r., sygn. III UK 213/10, z 11 sierpnia 2016 r., sygn. II UK 323/15, z 11 października 2016 r., sygn. I UK 356/15), zaś art. 247 k.p.c., wprowadzający ograniczenia dowodzenia zeznaniami świadków przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną, nie ma zastosowania w tych sprawach (wyrok z 16 czerwca 2016 r., sygn. III PK 139/15). Oznacza to, że formalne badanie dokumentów, co do których nie istnieje inna procedura pozwalająca zwalczać ustalenia faktyczne czy też umożliwiającą wykazanie rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków w okresie służby, nie realizuje prawa podstawowego do sprawiedliwego procesu, które musi być zagwarantowane nawet w przypadku braku stosownych przepisów dotyczących tego postępowania (wyrok TS z 22 marca 2000 r., C-7/98, D. Krombach v. A. Bamberski). Skoro sądu powszechnego nie wiąże informacja o przebiegu służby, to w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd jest zobowiązany do rekonstrukcji jej przebiegu w konkretnym wypadku. Odwołujący się ma prawo zwalczać fakty, wynikające z informacji (...), które podlegają swobodnej ocenie Sądu, zgodnie z art. 233 § 1 k.p.c., w szczególności co do długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., charakteru, miejsca pełnienia służby, zajmowanych stanowisk czy stopni służbowych. Co istotne i na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w ww. uchwale z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20) i na co zwrócono uwagę w doktrynie, podczas weryfikacji przebiegu służby należy sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy (B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, 2019 nr 87, s. 105).

Mimo że zarzuty procesowe nie doprowadziły do podważenia ustaleń Sądu Okręgowego, to Sąd Apelacyjny uznał za konieczne ich uzupełnienie o fakty wynikające z dokumentacji osobowej odwołującego się, które częściowo zostały pominięte przez Sąd pierwszej instancji.

W kwestionowanym okresie od 16 października 1974 r. do 31 lipca 1990 r. (15 lat, 9 miesięcy i 16 dni) odwołujący się pełnił służbę w:

- (...)w K. (na stanowisku wywiadowcy) – od 16 października 1974 r.
- (...) w W. (na stanowisku starszego wywiadowcy) – od 1 marca 1977 r.
- (...) w W. (na stanowisku wywiadowcy, a następnie starszego wywiadowcy) – od 1 lipca 1984 r.
- (...) w K. (na stanowisku inspektora) – od 15 sierpnia 1985 r.

Pracując w (...) w K. oraz w (...) w W. odwołujący się otrzymywał dodatek operacyjny.

Podczas pracy w (...) w K. przejawiał dużo inicjatywy w pracy operacyjnej. Ustalił wiele trudnych kontaktów i adresów. Chętnie wykonywał zdjęcia fotograficzne na potrzeby organów bezpieczeństwa oraz „umiejętnie posługiwał się sprzętem radiowym” (opinia służbowa z 28 lutego 1976 r.).

W czasie służby w (...) w W. był zdyscyplinowany, pracowity, sumienny. Zadania obserwacyjne wykonywał chętnie i z pełnym zaangażowaniem osiągając dobre wyniki operacyjne. Przełożeni podkreślali jego znajomość tajników pracy obserwacyjnej. Był oceniany jako funkcjonariusz bardzo ambitny, należący do grona najlepszych wywiadowców Wydziału (wniosek personalny z 10 października 1977 r., opinia służbowa z 8 października 1977 r., wniosek o nadanie stopnia chorążego MO z 15 lipca 1980 r., opinia służbowa z 22 grudnia 1983 r.).

W (...) w W. powierzono mu pracę na odcinku operacyjnego zabezpieczenia obiektów hotelowych. Do jego obowiązków służbowych należała praca z osobowymi źródłami informacji, operacyjne rozpoznawanie cudzoziemców

zamieszkałych w hotelach i personelu tam zatrudnionego (wniosek personalny z 31 października 1984 r., opinia służbowa z 21 maja 1985 r.).

Z opinii służbowych, wniosków personalnych i charakterystyk służbowych, zawartych w aktach osobowych odwołującego się wynika zatem, że identyfikował się on z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z zaangażowaniem, sumiennie i rzetelnie wykonując zlecone mu zadania, wykazując przy tym własną inicjatywę.

Ustalenia co do przebiegu służby odwołującego się w zakresie stanowisk i funkcji, które pełnił, nie budzą wątpliwości, gdyż nie były kwestionowane na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego. Treść informacji (...) nie była kwestionowana przez odwołującego się co do przebiegu samej służby, natomiast jej charakter nie został poddany ocenie przez Sąd pierwszej instancji z punktu widzenia treści dokumentacji zawartej w aktach osobowych, co ma znaczenie istotne dla rozstrzygnięcia. Uzupełnienie ustaleń faktycznych dokonanych przez Sąd Okręgowy okazało się zatem niezbędne z tego względu, że zawartość akt osobowych odwołującego się nie pozostawia wątpliwości, w ocenie Sądu Apelacyjnego, co do charakteru jego służby jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co potwierdza m.in. dokumentacja w tych aktach zawarta. W tym zakresie ocena dokonana przez Sąd Okręgowy i wnioski sformułowane na podstawie analizy zebranych w sprawie dowodów, okazały się całkowicie dowolne, pozbawione logiki, sprzeczne z elementarną wiedzą powszechną i doświadczeniem życiowym.

Przechodząc do oceny podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia (i zarzutów naruszenia prawa materialnego) przypomnieć należy, że przedmiotem sporu jest wysokość świadczenia emerytalnego obniżonego odwołującemu się, poczynwszy od 1 października 2017 r., na podstawie decyzji organu emerytalnego z 2 czerwca 2017 r.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd ten zawarł dwutorową argumentację. Z jednej strony podniósł, że przepisy, na podstawie których wydano sporne decyzje, naruszały przepisy Konstytucji RP, a przez to wymagały pominięcia. W tym zakresie Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że ingerencja w prawa nabyte przez odwołującego się nie znajduje oparcia w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a nadto że obniżenie świadczeń jest niewspółmierne w świetle zasady demokratycznego państwa prawa, narusza konstytucyjną gwarancję ochrony praw nabytych oraz zaufania obywatela do prawa i stanowionego prawa, narusza także zasadę proporcjonalności, zasadę sprawiedliwości społecznej, istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, zasadę równości i niedyskryminacji w kontekście obowiązku ochrony godności człowieka.

Z drugiej strony Sąd pierwszej instancji, posilkując się wykładnią art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, zaproponowaną w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (sygn. akt III UZP 1/20), w której wskazano, że „kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej 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”, uznał, że brak jest dowodów, jakoby odwołujący się faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zdaniem Sądu Okręgowego ze zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego nie wynika nic co świadczyłoby o tym, że odwołujący się zajmował się zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem praw wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniem prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

Odnosząc się do argumentacji i rozważań Sądu pierwszej instancji, które niejako a priori doprowadziły do podważenia, jako niekonstytucyjnej, całości regulacji odnoszących się do obniżania świadczeń funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa, Sąd Apelacyjny zwraca uwagę na wątek historyczny omawianej regulacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, który został zauważony przez Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20). Sąd Najwyższy zauważył, że w latach 90-tych XX wieku Sejm RP podejmował uchwały w sprawie potępienia totalitaryzmu komunistycznego (M.P. Nr 20, poz. 287). Kwestia ta była również przedmiotem wypowiedzi na forum międzynarodowym (np. rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 27 czerwca 1996 r. w sprawie metod likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych

systemach komunistycznych; Raport Komisji Prawnej i Praw Człowieka nr 7568 z 3 czerwca 1996 r. na temat: Metody likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych). Istotne zmiany w przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadziła ustawa nowelizująca z 2009 r., obniżając część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Cel, któremu miała służyć ta regulacja wynikał z preambuły ustawy, w której ustawodawca kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczając tolerowanie i nagradzanie bezprawia wskazał, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka, zwalczające organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje, korzystając z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy. Do tego celu nawiązano w uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270), wskazując, że w założeniu ustawy nowelizującej z 2009 r. wprowadzony mechanizm weryfikacyjny przewidywał ponowne obliczenie wysokości emerytury osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1994-1990 (Dz. U. z 2020 r. poz. 306, dalej jako „ustawa lustracyjna”). Służba we wskazanych podmiotach została potraktowana jak okres nieskładkowy, to jest 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1994-1990. W ocenie projektodawcy ustawy z 16 grudnia 2016 r., ustawa nowelizująca z 2009 r. nie zrealizowała celów, dla których została uchwalona m.in. przez zachowanie szeregu przepisów podwyższających świadczenia, jak również sposób ukształtowania wykładni jej przepisów, wyłączający szereg jednostek z katalogu organów bezpieczeństwa państwa. W konsekwencji w większości przypadków wysokość świadczeń w porównaniu ze świadczeniami w systemie powszechnym nadal pozostawała na znacznie wyższym poziomie, skutkując w istocie utrzymanie części przywilejów. Tymczasem ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa totalitarnego państwa jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, mającego na uwadze przytoczoną argumentację, regulacje zawarte we wskazanych przepisach generalnie nie stanowią naruszenia powszechnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa wobec osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w jednostkach wchodzących w skład organów bezpieczeństwa państwa, które stosowały bezprawne i niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli. Osoby te zarówno w czasie swojej aktywności zawodowej, jak i po jej zakończeniu korzystały z licznych przywilejów, w tym mających wymiar finansowy, przy jednoczesnym całkowitym braku uzasadnienia dla ich zachowania, zasługującego na akceptację.

Zauważyć należy, że realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawa realizującym zasady sprawiedliwości społecznej mogą oczekiwać również obywatele nie godzący się na utrzymywanie tego rodzaju uprzywilejowania, w szczególności pielęgnujący pamięć o ofiarach zbrodni komunistycznych, które niejednokrotnie zostały pozbawione możliwości nabycia świadczeń, lub były represjonowane przez aparat bezpieczeństwa i korzystają z zaniżonych świadczeń emerytalno-rentowych. Zestawiając służbę funkcjonariuszy organów, składających się na system represji skierowanych przeciwko współobywatelom, z ofiarami reżimu i ich zaangażowaniem na rzecz suwerenności państwa polskiego oraz odzyskania przez społeczeństwo podstawowych, przynależnych mu praw i wolności, nie sposób nie dostrzec rażącej dysproporcji. Nie istnieje zatem uzasadnienie dla przedkładania interesów i oczekiwań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w organach wymienionych w ustawie zaopatrzeniowej nad powyższą, słuszną potrzebę obywateli, zwłaszcza tych, którzy doznali krzywdy na skutek działań organów służby bezpieczeństwa państwa.

Dokonana przez Sąd Okręgowy ocena, że brak jest przesłanek uzasadniających obniżenie świadczeń odwołującemu się z uwagi na to, że nie można przyjąć, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to Sąd Apelacyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie całkowicie jej nie podziela.

Rozważania w tym zakresie należy podzielić na dwie części, jedną odnoszącą się do okresu służby odwołującego się w spornym okresie, tj. w latach 1974-1990 (od 16 października 1974 r. do 31 lipca 1990 r.) i drugą dotyczącą pozostałego okresu służby, niezakwalifikowanego jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Przypomnieć należy, że na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) ustawodawca wprowadził do porządku prawnego kolejną (po ustawie z 23 stycznia 2009 r.) regulację dającą podstawę do obniżenia emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa.

Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 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 ustawy zaopatrzeniowej. Ustawodawca przewidział przy tym wyjątki, pozwalające na wyłączenie stosowania ustawy w znowelizowanym brzmieniu, wobec osoby, która udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5). Inną możliwość wyłączenia zastosowania omawianych regulacji, obniżających świadczenia przewidziano w art. 8a ustawy, wskazując, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosowną decyzją, może to nastąpić z uwagi na krótkotrwałość służby funkcjonariusza przed 31 lipca 1990 r. albo rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. W rozpoznawanej sprawie odwołujący się nie powoływał się na powyższe przesłanki.

Wskazać należy, że celem ustawy z 16 grudnia 2016 r. nowelizującej ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, była likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa uzyskanych przez nich z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Jak wynika z preambuły ustawy nowelizującej z 2009 r., znajdującej analogiczne zastosowanie, obniżającej po raz pierwszy część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszającej podstawowe prawa człowieka, zwalczającej organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za sprzeniewierzenie się wartościom niepodległościowym, wolnościowym i demokratycznym oraz udział w utrwalaniu nieludzkiego systemu władzy.

W ukształtowanym orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, na tle noweli z 2009 r., przyjęto zgodnie, że obniżenie uprzywilejowanych świadczeń, uzyskanych z tytułu służby w organach bezpieczeństwa państwa, nie naruszyło zasady równości lub proporcjonalności świadczeń, bowiem tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym byli funkcjonariusze nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych (m.in. uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., sygn. II UZP 2/11). Należy zwrócić uwagę, że na uprzywilejowanie w zakresie emerytalno-rentowym byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa składało się szereg elementów. Wynikało ono często już tylko z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało takim funkcjonariuszom, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością, ale również z ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do samego sposobu ustalania emerytur i rent większości obywateli w powszechnym systemie emerytalnym. Jako podstawa wymiaru emerytury w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej). O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego w suwerennym i demokratycznym państwie

jest zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa.

Podkreślenia w tym świetle wymaga, że przez pełną zaangażowania i dyspozycyjności służbę odwołującego się w opisywanych wyżej jednostkach, które przyczyniały się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję RP, jako wymierzone także przeciw działaczom opozycji niepodległościowej, powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca obniżenie przyznanego odwołującemu się świadczenia emerytalnego na podstawie przepisów omawianej ustawy i pozbawienie przyznanego mu wcześniej przywilejów w odniesieniu do okresu służby od 16 października 1974 r. do 31 lipca 1990 r.

Ustawodawca w nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 16 grudnia 2016 r. precyzując pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa przez stworzenie odrębnego, od katalogu zawartego w ustawie lustracyjnej wykazu jednostek, w których tak określona służba była wykonywana, nie bez przyczyny uznał, że w organach bezpieczeństwa państwa PRL pełnili służbę funkcjonariusze, których znaczenie dla efektywnego funkcjonowania aparatu represji w totalitarnym państwie było bardzo zróżnicowane z punktu oceny „ciężaru gatunkowego” realizowanych przez nich zadań. Były wśród nich funkcje i stanowiska o charakterze kluczowym, zasadniczym, wiodącym, ale były też funkcje pomocnicze, wspierające, których znaczenie dla całokształtu sprawnego działania organów bezpieczeństwa, było nie mniej istotne. Brak przy tym wyłączenia spod regulacji ustawy nowelizującej określonych funkcjonariuszy, których zadania były pomocnicze, techniczne czy uboczne, nie był przypadkowy, gdyż wynikał z uzasadnionego przekonania, że komunistyczny ustrój totalitarny opierał się na sprawnym działaniu organów bezpieczeństwa państwa tworzących celowo skonstruowany i niezwykle rozbudowany organizm, w którego strukturze każdy element przyczyniał się do skutku polegającego na zwalczaniu niepodległościowej opozycji demokratycznej, wszelkich przejawów dążenia do odzyskania suwerenności, łamaniu praw człowieka i obywatela, zwalczaniu związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności, pokoju i bezpieczeństwa obywateli.

Działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy, wobec czego dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany obecnie powszechnie za bezprawny, skierowany przeciwko prawom człowieka i obywatela, służący zwalczaniu dążeń niepodległościowych, niejednokrotnie prowadzący, na skutek całego łańcucha działań różnych osób, do czynów przestępnych, a nawet zbrodniczych. Zważywszy zatem na całokształt funkcjonowania aparatu bezpieczeństwa państwa i jego charakter oraz cele, brak jest uzasadnionych podstaw do ustalania indywidualnej odpowiedzialności konkretnych funkcjonariuszy (przez pryzmat współcześnie rozumianej odpowiedzialności karnej), co jest niewątpliwie także sprzeczne z intencją ustawodawcy.

Odnosnie do stwierdzenia przez Sąd pierwszej instancji braku dowodów na to, aby odwołujący się przed 1990 r. zwalczał „opozycję demokratyczną, związki zawodowe stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe oraz łamał prawa człowieka, naruszał wolność słowa i zgromadzeń, gwałcił prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli” Sąd Apelacyjny wskazuje, że wobec niebudzącej wątpliwości treści art. 13b nie ma uzasadnienia dla poszukiwania znaczenia użytych w nim sformułowań z zastosowaniem innych, niż literalna, metod wykładni. Taki też wniosek wynika z intencji ustawodawcy, wyrażonych w uzasadnieniu projektu do ustawy nowelizującej, w którym zwrócono uwagę na to, że tzw. katalog lustracyjny z art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388, ze zm.), zwanej dalej „ustawą lustracyjną”, jest nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy konkretna jednostka była organem bezpieczeństwa państwa i, z uwagi na nieprecyzyjność katalogu lustracyjnego, występowała niejednoznaczność w orzecznictwie co do uznawania niektórych instytucji za organy bezpieczeństwa państwa, co skutkowało w części przypadków nieuznawaniem przez sądy za organy bezpieczeństwa państwa jednostek, co do których Instytut Pamięci Narodowej nie miał wątpliwości, że nimi były. W związku z tym, zdaniem projektodawcy, istniała konieczność doprecyzowania katalogu jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa. Pojęcie „służby w organach bezpieczeństwa państwa” zastąpiono pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa”, by nie wprowadzać nowej definicji organów bezpieczeństwa państwa wyłącznie na potrzeby ustawy dezubekizacyjnej. Obecnie ustawa zaopatrzeniowa posiada własne szczegółowe definicje pojęć ustawowych, którymi

się posługuje i nie ma potrzeby ani możliwości, bez wyraźnego zapisu w tym zakresie, do posilkowania się innym aktem prawnym przy wykładni jej przepisów.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustawodawca w art. 13b zawarł definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” jednoznacznie uznając za takową służbę w instytucjach i formacjach enumeratywnie wymienionych w tym przepisie, którym przypisane były, również ustawowo określone funkcje czy zadania, nie czyniąc rozróżnienia z uwagi na zajmowane stanowiska, czy wykonywane czynności. Ustawodawca nie uzależnił też objęcia funkcjonariusza procedurą ponownego przeliczenia świadczenia, w związku z pełnieniem przez niego służby na rzecz państwa totalitarnego, od wykonywania czynności polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa, jednak pośrednio kwestie te wynikają z omawianej regulacji, która kwalifikuje jako służbę na rzecz totalitarnego państwa jedynie służbę w jednostkach wypełniających wymienione w przepisie zadania (np. zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b, zadania Służby Bezpieczeństwa art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c, czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d). Dyspozycja ww. przepisu dla przesądzenia faktu pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego wymaga wyłącznie wykazania pełnienia służby w cywilnych i wojskowych formacjach i instytucjach oraz w okresach w nim wymienionych, przy czym nie ma znaczenia, czy ma ona charakter podstawowy, czy też pomocniczy z punktu widzenia realizacji zadań danej jednostki. Konieczne jest jednak rzeczywiste pełnienie tej służby w tym znaczeniu, że funkcjonariusz faktycznie ma przypisane obowiązki w strukturze SB (jednostce wymienionej w art. 13b) i je wykonuje (przy wliczaniu do służby okresów zwykłych przerw wynikających z urlopów czy zwolnień lekarskich), co nie obejmuje sytuacji, w których funkcjonariusz, wbrew formalnemu angażowi, faktycznie pełni służbę w innej jednostce, nie wchodzącej w skład tych struktur.

Jednocześnie, zgodnie z utrwalonym i jednolitym orzecnictwem, przepisy dotyczące ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego należy co do zasady, wyklądać w sposób ścisły, co wskazuje na priorytet wykładni gramatycznej, zaś przy pozytywnym rezultacie tej wykładni, co do zasady, nie jest uzasadnione stosowanie innych rodzajów wykładni, zwłaszcza o charakterze zawężającym lub rozszerzającym literalną treść interpretowanej regulacji. Odstąpienie od tej reguły powinno mieć miejsce wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, np. przy wystąpieniu sprzeczności w systemie prawa, w tym oczywistej niezgodności analizowanej normy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższe ma związek z koniecznością zapewnienia obywatelom, spełniającym jednakowe, sprecyzowane ustawowo warunki, jednolitych praw do świadczeń emerytalnych i rentowych co do zasady i co do wysokości, uwzględniając, że świadczenia te są wypłacane z środków publicznych. Ścisła wykładnia przepisów ustawy nowelizującej wyklucza kwalifikowanie funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, jako podlegających regulacjom tej ustawy, lub nie, z uwagi na ocenę ich konkretnych czynów i zaangażowania, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie. Powyższe zróżnicowanie jest nieuzasadnione także z innych względów. Podkreślenia wymaga, że pełnienie służby w organach bezpieczeństwa państwa wiązało się z korzystaniem z przywilejów materialnych i prawnych, czego przykładem były wyższe uposażenia za służbę, obejmujące dodatki (specjalny, kwalifikacyjny, czy operacyjny), przekładające się w konsekwencji na wyższe od przeciętnych kwoty emerytur. Przywileje te były nadawane w związku z pozytywną oceną wartości funkcjonariusza (doceniane były np. światopogląd materialistyczny i aktywność partyjna oraz wysoka świadomość sytuacji społeczno-politycznej i jej akceptowanie) oraz przydatności dla jednostki zatrudniającej, jednak również niezależnie od indywidualnych zasług poszczególnych funkcjonariuszy, ale z powodu samej przynależności do struktur organów bezpieczeństwa, lub jednostek pomocniczych, niejednokrotnie stanowiąc zachętę dla podjęcia służby w tych organach.

Powyższa konkluzja pozostaje w zgodzie z wykładnią historyczną i celowościową art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, której nowelizacja miała prowadzić do zniesienia uprzywilejowania wynikającego z pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, czyli pełniących służbę bezpośrednio lub pomocniczo celem zachowania państwa o tak określonym charakterze.

Jak wskazano wyżej, ustawą zmieniającą z 16 grudnia 2016 r. wprowadzono do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b, zgodnie z którym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę pełnioną od 22 lipca 1944 r. do 31

lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. W świetle art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dla uznania, że mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa nie ma znaczenia charakter służby (tj. czy polegała ona na wykonywaniu bezpośrednich działań operacyjnych, represyjnych wobec współobywateli, czy innych), z zastrzeżeniem, że mieści się ona w zakresie przedmiotowym omawianej regulacji. Oznacza to konieczność powiązania obowiązków pełnionych przez funkcjonariusza w konkretnej jednostce, z wymienionymi w przepisie art. 13b ww. ustawy zadaniami tej jednostki.

Z informacji o przebiegu służby sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej wynika, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 16 października 1974 r. do 31 lipca 1990 r. Jednocześnie analiza dokumentacji osobowej odwołującego się pozwala stwierdzić, że odwołujący się pełnił wówczas służbę w pionie (...): początkowo na szczeblu terenowym (...) w K.) a później, na skutek awansu, na szczeblu centralnym (...).

Przypisanie odwołującego się do pionu (...) oznacza, że stwierdzenie pełnienia przez odwołującego się służby na rzecz totalitarnego państwa wymagało jednoznacznego ustalenia, że jego służba w tym pionie polegała na wykonywaniu, zbieżnych z tym pionem, czynności operacyjno-technicznych niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa (...) ustawy zaopatrzeniowej).

Takie powiązanie zostało przez Sąd Apelacyjny dostrzeżone. (...) zajmowało się obserwacją figurantów, ustalaniem kontaktów i adresów. Odwołujący się z dużym zaangażowaniem wykonywał szereg różnych czynności, które w istocie polegały na tego typu zadaniach, co bezsprzecznie wynika z dokumentacji zawartej w jego aktach osobowych, a co zostało opisane wyżej.

Powyższe, w ocenie Sądu Apelacyjnego, pozwala na stwierdzenie, że odwołujący się wykonywał czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa.

Wobec powyższych ustaleń i rozważań Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego co do zasady za trafną w odniesieniu do służby obejmującej okres od 16 października 1974 r. do 31 lipca 1990 r., w szczególności w zakresie wyżej omówionych naruszeń prawa materialnego.

Odmienne ocena i konsekwencje prawne dotyczą natomiast służby odwołującego się poza powyższym okresem, a więc w czasie kiedy nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. W zakresie rozstrzygnięcia dotyczącego okresu służby od 1 sierpnia 1990 r. do 29 lipca 2005 r. (...) i (...)) Sąd Apelacyjny uznaje zaskarżony wyrok za trafny, powołując jednak odmienną argumentację. Sąd Okręgowy nie dostrzegł bowiem żadnej różnicy pomiędzy tymi różnymi okresami służby, których kwalifikacja co do zasady musi być wszakże całkowicie odmienna.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych.

Jednocześnie przepis art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa wysokość emerytury obliczana jest na zasadach wskazanych w tym przepisie, czyli przyjmuje się 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, 2,6% za każdy rok służby lub okresów równorzędnych (art. 15 ust. 1), zaś wysokość emerytury nie może być wyższa od przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS (art. 15c ust. 3), przy czym przepis art. 15 ust 1-3a ustawy stosuje się odpowiednio.

W ramach rozważań należy zwrócić uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, po nowelizacji ustawą z 16 grudnia 2016 r., jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy Policji, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. W omawianej sprawie mamy

bowiem do czynienia z sytuacją, w której dopiero suma okresów służby w totalitarnym państwie i służby w Policji o innym charakterze, dawała podstawę do ustalenia emerytury na ww. poziomie.

Interpretacyjne dyrektywy systemowe opierają się na założeniu spójności i braku sprzeczności wewnętrznej przepisów składających się na systemu prawa, w którym nie powinny występować normy niezgodne ze sobą, czy wykluczające się wzajemnie. Nakazują one w taki sposób ustalić znaczenie normy, aby w miarę możliwości nie była ona sprzeczna z innymi normami należącymi do systemu prawa.

Mając powyższe na uwadze wskazać zatem należy, że z jednej strony przepis art. 12 ustawy zaopatrzeniowej gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę w Policji (jednostce należącej do jej struktury) emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1, z drugiej zaś przepis art. 15c ust. 3 stanowi, że emerytura osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że należy zastosować powyższy mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył przywileju emerytalnego wskazanego w ww. art. 12 wyłącznie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Wykładnia językowa tego przepisu stoi zatem w sprzeczności zarówno z celem ustawy, którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa jak i z kategorycznym brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 i art. 15c ust. 1 który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1,3% lub 2,6%, mimo, że w sposób oczywisty nie dotyczą one służby w strukturach totalitarnego państwa.

Podkreślić nadto należy, że określone w art. 12 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy przywileje emerytalne funkcjonariusza służb mundurowych w demokratycznym państwie prawa są ściśle związane z pełnieniem służby mającej istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa. Jakkolwiek żaden z systemów emerytalnych w Polsce nie jest oparty na zasadzie ekwiwalentności, to jednak regulacje ustawowe dotyczące przesłanek nabycia prawa do świadczenia emerytalnego mają charakter gwarancyjny i majątkowy. Funkcjonariusz, który podjął się pełnienia służby miał prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek i po zwolnieniu ze służby będzie miał prawo do świadczenia, odpowiadającego warunkom pełnienia służby.

Przyznanie określonego przywileju pozostaje zwykle w korelacji z nałożonym uprzednio szczególnym obowiązkiem. Uprawnienie emerytalne jest zarazem istotnym uprawnieniem majątkowym stanowiąc zaopatrzenie funkcjonariusza po zwolnieniu ze służby, obliczonym według korzystnych zasad wynikających z ustawy, a związanym z doniosłością zadań pełnionych w czasie służby. Nie znajduje zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się, nabytej z tytułu służby, która nie została zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Pominięcie w procesie stosowania prawa art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do tego okresu służby staje się konieczne również z uwagi na gwarancje zawarte w art. 64 i 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji RP. Należy mieć na uwadze dyrektywę interpretacyjną, zgodnie z którą wykładni przepisów prawa należy dokonywać w taki sposób, aby uzyskać wynik w najwyższym stopniu zgodny z unormowaniami Konstytucji.

Sąd Apelacyjny stoi na stanowisku dopuszczalności stosowania przez sąd powszechny rozproszonej kontroli konstytucyjnej i pominięcia w procesie subsumpcji takiego przepisu ustawy, który uznaje za niezgodny z Konstytucją, bez konieczności uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., sygn. III CZP 95/19). Ta kompetencja sądu powszechnego wynika z art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, choć podkreślenia wymaga, że skorzystanie z niej, może mieć miejsce wyłącznie wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ta ma charakter oczywisty (m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., sygn. I UK 325/16).

Z art. 193 Konstytucji RP nie wynika wszakże obowiązek sądu powszechnego zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w każdej sprawie, w której pojawia się wątpliwość co do zgodności aktu

normatywnego z Ustawą Zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów powszechnych, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest w sposób oczywisty niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to kompetencji przypisanej Trybunałowi Konstytucyjnemu, gdyż formalnie zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być przez inne sądy stosowany odmiennie. Podkreślenia jednak wymaga, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe, odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wyjątkowym wypadku, gdy zachodzi sytuacja jego oczywistej niekonstytucyjności.

W niniejszej sprawie przesłanką przemawiającą za samodzielnym, bez dalszego oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, rozpoznaniem sprawy przez Sąd jest dodatkowo, wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinność sądu sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki, przy jednoczesnym braku przez okres ponad pięciu lat udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie prawne, zadane w trybie art. 193 Konstytucji.

Na gruncie niniejszej sprawy wskazać nadto należy, że obniżenie emerytury odwołującego się z zastosowaniem przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby niekwalifikowanej jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa, pozostawałoby także w kolizji z art. 64 Konstytucji, stanowiąc naruszenie słusznie nabytego prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu tej służby, a nie służby na rzecz totalitarnego państwa. W świetle wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej, nie ma żadnych racji usprawiedliwiających pozbawienie funkcjonariusza Policji, świadczenia emerytalnego w wysokości przysługującej mu z tytułu służby w tej formacji. Zastosowanie w opisanych okolicznościach mechanizmu wskazanego w art. 15c ust. 3 stanowiłoby rodzaj nieproporcjonalnej i nieuzasadnionej żadnymi względami sankcji, niezgodnej w istocie z celami i założeniami ustawodawcy. Byłoby także przejawem dyskryminacji w odniesieniu do tej grupy funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy po raz pierwszy podjęli służbę w Policji w 1990 r.

W świetle przedstawionych wyżej uwag uznać także należy, że omawiana regulacja art. 15c ust. 3 w sposób oczywisty koliduje z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa realizującego zasady sprawiedliwości społecznej oraz wynikającej z powyższych wartości zaufania obywateli do państwa i obowiązującego prawa w odniesieniu do służby pełnionej po transformacji ustrojowej. Niezależnie zatem od opisanego wyżej wyniku zastosowania reguł interpretacyjnych, wobec faktu, że obniżenie świadczenia nabytego z tytułu służby nie pełnionej na rzecz totalitarnego państwa, jest nie do pogodzenia ze wskazanymi wartościami wyrażonymi w Konstytucji, uznać należy, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, będący podstawą takiego obniżenia, nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowania do tego okresu służby.

Uwzględniając powyższe rozważania Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., w punkcie I. sentencji wyroku zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 1. w części w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 2 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury M. P. w części, ustalając, że wysokość emerytury M. P. od 1 października 2017 r. wynosi 63,38% podstawy wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 16 października 1974 r. do 31 lipca 1990 r.

W pozostałej części odwołanie podlegało oddaleniu na podstawie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. z wyżej wyjaśnionych obszernie powodów.

W punkcie II. sentencji Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 385 k.p.c., oddalił apelację organu w pozostałym zakresie. Sąd Apelacyjny uznał, że oddaleniu podlega także rozstrzygnięcie w zakresie kosztów zastępstwa prawnego odwołującego się w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji z uwagi na to, że odwołanie od decyzji skierowane do sądu powszechnego, było jedyną drogą wzruszenia decyzji obniżającej wysokość świadczeń odwołującego się.

O kosztach postępowania apelacyjnego Sąd Apelacyjny orzekł w punkcie III. sentencji wyroku zgodnie z art. 108 § 1 k.p.c. oraz na podstawie art. 100 k.p.c., a więc stosując zasadę kompensaty. Obie strony były zastępowane przez profesjonalnych pełnomocników, a więc poniosły koszty zastępstwa prawnego. Apelacja organu rentowego w części została uwzględniona, w części okazała się bezzasadna, dlatego też zastosowanie zasady kompensaty do przedmiotowego rozstrzygnięcia okazało się uzasadnione.

Sąd Apelacyjny rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym. Żadna ze stron nie złożyła wiążącego wniosku o przeprowadzenie rozprawy, stosownie do art. 374 k.p.c., a jednocześnie Sąd uznał, że w sprawie nie ujawniły się żadne okoliczności, które przemawiałyby za koniecznością rozpoznania sprawy na rozprawie.

Ewa Stryczyńska