

Sygn. akt III AUa 3088/22

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 sierpnia 2023 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SA Ewa Stryczyńska (spr.)

Sędziowie: SA Magdalena Kostro - Wesołowska

SA Marcin Graczyk

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 sierpnia 2023 r. w W.

sprawy J. S.

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 19 września 2022 r. sygn. akt XIII 1U 11712/18

oddala apelację.

Magdalena Kostro-Wesołowska Ewa Stryczyńska Marcin Graczyk

Sygn. akt III AUa 3088/22

UZASADNIENIE

Decyzją z 11 lipca 2017 r. (ozn. (...)) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej J. S., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł. Podstawą wydania decyzji był art. 15c w zw. z 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 (tekst jednolity z dnia 6 maja 2016 r. (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 dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura 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

Spółecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Kwota ta w momencie wydania zaskarżonej decyzji wynosiła 2.069,02 zł brutto.

J. S. odwołał się od ww. decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed dniem 1 października 2017 r. W uzasadnieniu odwołania ubezpieczony wskazał, że zaskarżona decyzja została wydana m.in. na podstawie przepisów prawa niezgodnych z art. 2, art. 30, art. 32, art. 64, art. 67 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 oraz o zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu podniósł, że zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem, a tym samym odwołanie jest niezasadne. 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 z 19 kwietnia 2017 r., nr (...), o przebiegu służby J. S. na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 marca 1980 r. do 31 lipca 1990 r.

Wyrokiem z 19 września 2022 r., w sprawie o sygn. akt XIII 1U 11712/18, Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że ustalił J. S. prawo do emerytury policyjnej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r. oraz stwierdził, że Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji.

Sąd Okręgowy ustalił, że J. S. na skutek podania z 16 czerwca 1979 r. o przyjęcie do służby w resorcie spraw wewnętrznych, został z dniem 1 marca 1980 r. przyjęty do służby w (...) i mianowany funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej, na stanowisko referenta techniki operacyjnej (...).

Z dniem 1 marca 1983 r. ubezpieczony został mianowany funkcjonariuszem stałym w związku z upływem okresu służby przygotowawczej. Następnie, z dniem 1 listopada 1983 r. mianowano go starszym technikiem (...).

W początkowym okresie odwołujący się pracował jako ślusarz w warsztacie (...). Jego zadaniem było wykonanie obudów do urządzeń elektronicznych, na podstawie przedstawionej dokumentacji. Ubezpieczony nie wiedział jakie urządzenia miały być montowane w tych obudowach, nie wskazywały na to również znane ubezpieczonemu parametry techniczne. Po wykonaniu, obudowy przekazywane były do innego wydziału, gdzie były wyposażane w osprzęt elektroniczny. Ubezpieczony nie znał docelowego przeznaczenia tych urządzeń.

W związku z wysoką oceną jakości pracy wykonywanej przez ubezpieczonego, w 1984 r. J. S. został przesunięty do technologicznego opracowywania dokumentacji konstrukcyjnej sprzętu techniki operacyjnej. Ubezpieczony na podstawie otrzymanej dokumentacji konstrukcyjnej wytworzonej w innym wydziale i miał obliczyć ilość i rodzaj materiału potrzebnego do wykonania danego przedmiotu – obudowy. Docelowo zadaniem J. S. było przygotowanie procesu produkcji tak, żeby pracownik, który miał daną obudowę wykonać, otrzymał dokumentację techniczną, potrzebny do tego materiał i dodatkowe części typu nity, śruby. W dalszym ciągu produkcja ta nie dotyczyła produktu finalnego.

Z dniem 15 maja 1988 r. ubezpieczony został mianowany młodszym inspektorem na wolnym etacie inżyniera w ww. jednostce, a z dniem 1 lutego 1990 r. – inspektorem (...)Odwołujący się od 1987 r. wykonywał zadania kierownika (...), a następnie – od 1988 r. – (...).

Praca ubezpieczonego polegała na realizacji dotychczasowych zadań z zakresu przygotowania produkcji, a dodatkowo koordynował pracę kolegów, też ślusarzy. Powyższe zadania ubezpieczony wykonywał do likwidacji (...).

W latach 1987-1990 ubezpieczony odbył zaocznie studia w (...), na Wydziale (...) w zakresie prawno-administracyjnej ochrony porządku prawnego.

J. S. nie zajmował się czynnościami operacyjnymi i nie brał w nich udziału. Nie przechodził szkoleń operacyjnych. Nie pozyskiwał i nie współpracował z tajnymi współpracownikami. W związku z pełnioną służbą ubezpieczony nie realizował żadnych czynności, mających na celu zwalczanie opozycji demokratycznej, wolnych związków zawodowych, kościołów i związków wyznaniowych. Wykonując zlecone zadania nie dopuszczał się również naruszania praw i wolności człowieka. Wobec odwołującego nie toczyły się też żadne postępowania prowadzone przez (...) czy prokuraturę, dotyczące ewentualnego naruszenia praw i wolności człowieka, jak również postępowania dyscyplinarne dotyczące ewentualnego nadużycia uprawnień.

Odwołujący się od 1 sierpnia 1990 r., po pozytywnej weryfikacji, pełnił służbę w (...) do 30 kwietnia 2012 r., czyli do dnia odejścia na emeryturę.

Charakter pracy ubezpieczonego po 1 sierpnia 1990 r. uległ zmianie bowiem, po utworzeniu (...), skierowano go do Wydziału (...), gdzie zajmował się konstruowaniem sprzętu techniki operacyjnej, kamuflażu, sprzętu do robienia zdjęć, wyposażeniem furgonów w sprzęt do obserwacji, tzw. ruchome punkty zakryte (...).

Ubezpieczony po 1 sierpnia 1990 r., w związku z pełnioną służbą wielokrotnie był wyróżniany i odznaczany.

Decyzją organu emerytalno-rentowego z 17 maja 2012 r. przyznano odwołującemu się prawo do świadczenia emerytalnego od 1 maja 2012 r. Ustalona emerytura wyniosła 75% podstawy wymiaru, tj. 5.118,75 zł. Wypłatę emerytury zawieszono z uwagi na pobieranie rocznego świadczenia po zwolnieniu ze służby.

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) organ rentowy otrzymał informację z (...) o przebiegu służby strony odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa, ocenionej w okresie od 1 marca 1980 r. do 31 lipca 1990 r. jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Wobec powyższego Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W., decyzją z 11 lipca 2017 r., dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej ubezpieczonego, określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł.

Wskaźnik podstawy wymiaru emerytury strony odwołującej się za okres służby na rzecz totalitarnego państwa obniżono do 0,0% podstawy wymiaru za każdy rok we wskazanym okresie i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, co skutkowało ustaleniem wysokości świadczenia na poziomie 75% podstawy wymiaru. Organ ubezpieczeniowy powołując się na treść art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dodatkowo uznał, że wysokość ustalonego jak wyżej świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czyli 2.069,02 zł brutto. W związku z tym organ emerytalny ostatecznie ustalił wysokość świadczenia na taką właśnie kwotę. Przed wydaniem zaskarżonej decyzji emerytalnej wysokość policyjnej emerytury ubezpieczonego określono decyzją z 27 lutego 2017 r. na kwotę 5.482,55 zł brutto, począwszy od 1 marca 2017 r.

Przywołany stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w aktach osobowych odwołującego się nadesłanych przez (...), a także na podstawie zeznań odwołującego się – w zakresie, w jakim dotyczyły wykonywanych przez niego czynności. Sąd pierwszej instancji zważył, że treść

dokumentów nie była kwestionowane przez żadną ze stron co do faktycznego przebiegu służby odwołującego się. Zeznania obdarzył natomiast walorem wiarygodności, ponieważ były spójne wewnętrznie, a nadto znajdowały odzwierciedlenie w treści akt osobowych i dowodów z dokumentów.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że w toku postępowania pełnomocnik organu rentowego, choć zgłaszał wniosek dowodowy w zakresie zwrócenia się do (...) o potwierdzenie prawidłowości wystawienia informacji o przebiegu służby odwołującego, to w istocie nie wywodził, aby ubezpieczony dopuszczał się czynów związanych z naruszeniem podstawowych praw i wolności człowieka. Sąd pominął zatem wniosek pozwanego w tym zakresie, bowiem przebieg służby J. S. można było odtworzyć i ustalić na podstawie jego akt osobowych udostępnionych przez (...).

Sąd Okręgowy w rozważaniach prawnych stwierdził na wstępie, że istniejący stan faktyczny pomiędzy stronami procesu nie był kwestionowany w toku postępowania sądowego. Przedmiot sporu dotyczył bowiem głównie rozważenia, czy organ rentowy zasadnie, na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 oraz w zw. z 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 708; dalej „ustawa zaopatrzeniowa”) dokonał obniżenia emerytury policyjnej J. S.

Sąd Okręgowy zauważył, że organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję w oparciu o wskazane wyżej przepisy, wprowadzone na mocy art. 1 i 2 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; dalej „ustawa zmieniająca”).

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 wymienionych z art. 13b ust. 1 cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach.

Jak wynika z analizy akt osobowych J. S., w okresie wskazanym w zaświadczeniu wystawionym przez (...) pełnił on służbę w (...), czyli formacji wymienionej (...) ustawy zaopatrzeniowej.

Przepis art. 13a ust. 1 wspomnianej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym stanowi, że na wniosek organu rentowego (...) na podstawie posiadanych akt osobowych sporządza, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, i przekazuje organowi rentowemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i taką też informację organ otrzymał odnośnie osoby odwołującej się. Zgodnie z art. 13a ust. 5, informacja powyższa jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12.

Odnosząc się do wartości dowodowej dokumentu w postaci informacji z (...) Sąd Okręgowy wskazał, że o ile informacja o przebiegu służby sporządzona przez (...) jest wiążąca dla organu emerytalno-rentowego, o tyle nie jest wiążąca dla sądu. Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. 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). Sąd pierwszej instancji zauważył, że potencjalne uznanie informacji z (...) jako dowodu niepodważalnego i wyłącznego, którym sąd byłby związany, pozbawiałoby sąd możliwości samodzielnego kreowania decyzji i naruszałoby jego prawo do swobodnej, wszechstronnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.) na rzecz legalnej oceny dowodów. Nastąpiłaby wówczas utrata przez orzekający w sprawie sąd cech immanentnie związanych z kognicją sądu ubezpieczeń społecznych, którego zadaniem jest merytoryczne rozpoznanie sprawy. Uczyniłoby to z (...) organ realnie

rozstrzygający sprawę, sprowadzając zaś sąd do roli instytucji podejmującej – z góry ustalone – decyzje na podstawie przesłanej informacji o przebiegu służby.

Sąd Okręgowy wskazał następnie, że brak związania sądu powszechnego treścią informacji o przebiegu służby nie zamyka procesu wykładni, lecz obliguje do wyjaśnienia pozostałych kwestii spornych, przede wszystkim znaczenia zwrotu „służby na rzecz totalitarnego państwa”. W tym zakresie Sąd Okręgowy wyjaśnił, że podziela stanowisko Sądu Najwyższego, które zostało zaprezentowane w uchwale z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20), że zwrot „na rzecz” użyty w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej należy interpretować z punktu widzenia wykładni językowej jako działanie podejmowane „na korzyść” państwa totalitarnego. Jak trafnie podkreślił Sąd Najwyższy, zrównanie sytuacji osób kierujących organami państwa totalitarnego, osób, które angażowały się w wykonywanie zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli z osobami, które w ramach wymienionych w art. 13b formacji wykonywały czynności akceptowalne i wykonywane w każdym państwie, także tym demokratycznym, nie może zostać sprowadzone do tych samych parametrów i konsekwencji. W ślad za Sądem Najwyższym Sąd pierwszej instancji zauważył, że nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę w organach wskazanych w art. 13b ustawy pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, bowiem zadania tych osób dotyczyły obszarów bezpieczeństwa państwa istotnych w każdym czasie oraz w wielu modelach ustrojowych, np. służba w policji kryminalnej, ochrona granic. W konsekwencji, w każdym przypadku koniecznym jest zbadanie wszystkich okoliczności sprawy – a ustalenie, czy dana osoba podlega ustawie zaopatrzeniowej, zgodnie z art. 13b, powinno opierać się nie na mechanicznym i formalnym oparciu się na informacji o przebiegu służby z (...), ale na wszechstronnym zbadaniu wszystkich okoliczności sprawy, a przede wszystkim indywidualnych czynów osoby oraz ich weryfikacji pod kątem godzenia w prawa i wolności człowieka.

Mając to na uwadze Sąd Okręgowy wskazał, że informacja (...) o przebiegu służby stanowi jedynie punkt wyjścia do rozważań i ocen, wyznacza ramy czasowe. Konieczne jest natomiast zbadanie, jakie konkretne czynności wykonywał funkcjonariusz i czy mają one znamiona działalności na rzecz państwa totalitarnego. Źródłami dowodowymi w tym zakresie mogą być dowody z dokumentów, w tym z akt personalnych nadesłanych przez (...), zeznania świadków, w tym pokrzywdzonych działaniami funkcjonariusza lub osób potwierdzających działalność strony odwołującej się na rzecz opozycji demokratycznej, dowody zebrane w postępowaniach sądowych, np. dot. bezprawnej działalności funkcjonariusza przeciwko obywatelom, czy sama analiza zajmowanego przez odwołującą stanowiska i wykonywanych w związku z tym czynności służbowych.

Sąd pierwszej instancji wskazał dalej, że przeprowadzone w sprawie postępowanie dowodowe nie doprowadziło do zgromadzenia dowodów pozwalających na stwierdzenie, że odwołujący się faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Ze zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego nie wynika by odwołujący się wypełniał zadania Służby Bezpieczeństwa, zmierzające do realizacji funkcji państwa totalitarnego, czy zajmował się zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem prawa do wolności słowa i zgromadzeń, prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Odwołujący się pełniąc służbę początkowo jako ślusarz, a następnie inspektor zajmował się wyłącznie zadaniami związanymi z wykonywaniem, a następnie koordynacją prac mechanicznych na potrzeby dalszych czynności realizowanych w ramach (...). Jednocześnie odwołujący się ani nie projektował, ani nie znał konstrukcji docelowych urządzeń, w których wykorzystywano części produkowane w jego jednostce. Nie bez znaczenia jest również to, że stanowisko zajmowane przez J. S. nie było stanowiskiem decyzyjnym. Ubezpieczony nie prowadził też żadnych czynności operacyjnych, nie brał w nich faktycznego udziału, a nawet nie był do nich szkolony. Za prawidłowością powyższej oceny dokonanej przez Sąd przemawia również fakt, że po przemianach ustrojowych ubezpieczony kontynuował służbę, już w demokratycznym państwie, w (...). Wyrazem zaufania do odwołującego się i jego profesjonalizmu jest również szereg pozytywnych wyróżnień i nagród, które uzyskał za długoletnią i sumienną służbę. Wobec powyższego Sąd pierwszej instancji, opierając się na rozważaniach zawartych w treści uchwały Sądu Najwyższego, sygn. III UZP 1/20 co do zakresu podmiotowego art. 13b związanych z wykładnią nieostrego pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego” i przeprowadzając przez jej pryzmat postępowanie dowodowe kontrydiktoryjne, doszedł do wniosku, że brak jest jednoznacznych dowodów na to, aby odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa i dopuścił się przed 1990 r. działań wymierzonych przeciwko opozycji demokratycznej,

związkom zawodowym, stowarzyszeniom, kościołom, łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcenia prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, będących podstawowymi prawami i wolnościami człowieka. Mając to na względzie Sąd Okręgowy stwierdził, że w sprawie brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczenia odwołującego się.

Sąd pierwszej instancji odnosząc się natomiast do zawartych w odwołaniu zarzutów natury konstytucyjnej wskazać należy, że Sąd Okręgowy w Warszawie 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 na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (tj. art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z art. 13b) oraz innych przepisów ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ww. ustawy (art. 1 i art. 2). W związku z powyższymi wątpliwościami natury konstytucyjnej, na skutek pytania prawnego zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie sygn. P 4/18, które nadal jednak pozostaje niezakończony. Dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami strony odwołującej 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).

Odnosząc się do kwestii odpowiedzialności organu za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji Sąd pierwszej instancji wskazał, że organ orzekł zgodnie z obowiązującymi go przepisami i na podstawie otrzymanej z (...) informacji o przebiegu służby. Przy tak skonstruowanych przepisach ustawy zaopatrzeniowej nie był w żaden sposób uprawniony do jej weryfikacji i oceny służby ubezpieczonego. Stało się to możliwe dopiero na etapie postępowania przed sądem.

Od powyższego wyroku apelację wniósł Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaskarżając go w części, tj. w punkcie I, oraz zarzucając Sądowi Okręgowemu naruszenie:

art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów;

art. 390 k.p.c. polegające na przyjęciu, że uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., sygn. akt. III UZP 1/20, znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, co w konsekwencji doprowadziło do uznania braku możliwości przypisania odwołującemu się pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa na podstawie przesłanek pozaustawowych powołanych przez Sąd Okręgowy i pominięcia art. 15c ustawy zaopatrzeniowej;

art. 252 k.p.c. polegające na zakwestionowaniu przez Sąd Okręgowy informacji (...) o przebiegu służby odwołującego się, w sytuacji gdy nie udowodniono okoliczności przeciwnych;

art. 232 k.p.c. polegające na przyjęciu, że organ emerytalny nie przedłożył dowodów potwierdzających pełnienie przez odwołującego się służby na rzecz totalitarnego państwa, w sytuacji gdy fakt ten wynika wprost z informacji o przebiegu służby;

art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej poprzez niezastosowanie tego przepisu do ustalenia faktu służby odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b powołanej ustawy;

art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zakres wykonywanych przez funkcjonariusza czynności i zadań służbowych, jego postawa w służbie są jedynymi kryteriami pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ww. ustawy, podczas gdy z literalnego brzmienia tego przepisu wprost wynika, że przepis ten nie odnosi się w ogóle do wykonywanych przez funkcjonariusza czynności, a jedynym kryterium pełnienia służby jest fakt pełnienia służby w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie jednostkach organizacyjnych;

art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej i art. 15c ustawy zaopatrzeniowej poprzez ich niezastosowanie, w sytuacji gdy z informacji (...)z 19 kwietnia 2017 r., nr (...), o przebiegu służby, wynika jednoznacznie, że odwołujący się w okresie od 1 marca 1980 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy;

§ 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin poprzez jego niezastosowanie, a tym samym niewłaściwe zastosowanie zasad ustalania wysokości emerytury w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej;

art. 178 ust. 1 w zw. z art. 193 Konstytucji RP polegające na odmowie przepisom policyjnej ustawy emerytalnej mocy obowiązującej.

W oparciu o te zarzuty organ wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w punkcie I i oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z 11 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury; o sprostowanie wyroku w ten sposób, aby w sentencji zamiast ponownie pkt I wskazać odpowiednio pkt 2; o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za pierwszą instancję; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w punkcie I 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.

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

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja organu rentowego podlegała oddaleniu, pomimo, że Sąd Apelacyjny nie zgadza się z zakwalifikowaniem przez Sąd pierwszej instancji służby J. S. od 1 marca 1980 r. do 31 lipca 1990 r. jako okresu, w którym nie pełnił on służby na rzecz totalitarnego państwa. O ostatecznym wyniku sporu zdecydował bowiem okres służby pełnionej przez J. S. w demokratycznym państwie od 1 sierpnia 1990 r. do 30 kwietnia 2012 r. (w (...)), która nie została zakwalifikowana jako służba pełniona na rzecz totalitarnego państwa oraz okres zasadniczej służby wojskowej od 23 kwietnia 1976 r. do 11 kwietnia 1978 r., a także okresy składkowe przed służbą: od 1 września 1966 r. do 16 sierpnia 1969 r., od 1 września 1972 r. do 21 lipca 1973 r., od 9 sierpnia 1973 r. do 30 kwietnia 1974 r., od 6 maja 1974 r. do 22 kwietnia 1976 r., od 12 kwietnia 1978 r. do 29 lutego 1980 r. Łączny okres służby J. S., która nie została zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, wyniósł ponad 29 lat.

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 dodatkowego postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia, chyba że szczególne okoliczności wymagają ponowienia lub uzupełnienia tego postępowania (m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 maja 2020 r., sygn. I CSK 637/19).

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że przedmiotem sporu w niniejszej sprawie była ocena zgodności z prawem obniżenia odwołującemu się wysokości emerytury policyjnej, co nastąpiło na podstawie decyzji organu emerytalnego z 11 lipca 2017 r. obniżającej wysokość należnej odwołującemu się emerytury począwszy od 1 października 2017 r.

Wiodącym argumentem Sądu Okręgowego, decydującym o podstawie prawnej rozstrzygnięcia i zastosowanej wykładni prawa w niniejszej sprawie była sformułowana przez Sąd Okręgowy teza, że zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy nie daje uzasadnionych podstaw do uznania, że odwołujący się faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa i dopuścił się przed 31 lipca 1990 r. działań wymierzonych przeciwko opozycji demokratycznej, związkom zawodowym, stowarzyszeniom, kościołom, łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, będących podstawowymi prawami i wolnościami człowieka. Wobec czego w konkluzji swych rozważań Sąd Okręgowy stwierdził, że brak było przesłanek do zastosowania art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2022 r. poz. 1626, zwanej „ustawą zaopatrzeniową”), skutkującego redukcją wysokości świadczenia emerytalnego J. S.. Taką ocenę Sąd Okręgowy sformułował stwierdzając, że czyni to w świetle uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20; OSNP 2021/3/28), a na poparcie tej tezy odwołał się przede wszystkim do braku wykazania przez organ rentowy w procesie kontradiktoryjnym faktów mogących stanowić dowód potwierdzający służbę odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę nie zgadza się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji w części obejmującej kwalifikację służby J. S. od 1 marca 1980 r. do 31 lipca 1990 r. uznanej przez organ rentowy za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Co istotne, nie było sporu co do tego, że jednostki, w której w tym okresie pełniona była służba przez odwołującego się, tj. (...) oraz (...) zostały wymienione w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jako jednostki organizacyjne, w których służba kwalifikowana jest jako pełniona na rzecz totalitarnego państwa, wymienione w (...) (...) oraz w(...) (...) ustawy zaopatrzeniowej. Zgodnie z ww. ustawą za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się bowiem służbę pełnioną w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tej ustawie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, w tym w jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ich poprzedniczkach i odpowiednikach terenowych, do których zaliczono (...) – jednostkę wykonującą czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa oraz (...) – jednostkę odpowiedzialną za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa.

W pisemnych motywach zaskarżonego rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji powołał się na przywołaną już wyżej uchwałę z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20), w której Sąd Najwyższy analizując wątek historyczny omawianej regulacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – wskazał, 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 wykluczającą 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 2016r. 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.

Analiza akt osobowych odwołującego się daje uzasadnione podstawy do stwierdzenia, że J. S. w spornym okresie lat 1980-1990 pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, będąc najpierw referentem (...), następnie starszym technikiem (...), młodszym inspektorem, inspektorem, a w końcu kierownikiem (...) oraz – od 1988 r. – (...) przy czym w czasie pełnienia funkcji kierowniczych odwołujący się był jednocześnie studentem (...) w zakresie prawno-administracyjnej ochrony porządku prawnego. W trakcie pracy w (...) odwołujący się zajmował się produkcją sprzętu techniki operacyjnej (uzasadnienie wniosku o nadanie stopnia plutonowego MO z 2 sierpnia 1982 r.; charakterystyka z 3 lutego 1983 r.; uzasadnienie wniosku personalnego o mianowanie na etat starszego technika z 2 grudnia 1983 r.; uzasadnienie wniosku personalnego o awans na stanowisko młodszego inspektora z 25 maja 1988 r.). J. S. wykonywał swoje zadania w sposób obowiązkowy i zdyscyplinowany (uzasadnienie wniosku personalnego o mianowanie funkcjonariuszem stałym z 15 lutego 1983 r.). Odwołujący się czynnie uczestniczył w szkoleniach politycznych (charakterystyka z 3 lutego 1983 r.; uzasadnienie wniosku personalnego o mianowanie na etat starszego

technika z 2 grudnia 1983 r.). Prezentował „pełne zaangażowanie w realizacji polityki (...) (opinia służbowa z 25 maja 1988 r.).

Powyższe wynika bezpośrednio z akt osobowych odwołującego się, dostępnych na etapie postępowania przed Sądem pierwszej instancji i nie kwestionowanych przez odwołującego się co do ich zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy. W świetle tych faktów nie można zgodzić się ze stwierdzeniem Sądu pierwszej instancji, że działania odwołującego się jako funkcjonariusza SB nie były skierowane na „zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamanie prawa do wolności słowa i zgromadzeń, prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli”. Taka ocena jest sprzeczna z zasadami logiki, skoro J. S. sumiennie wykonywał zlecone mu czynności, realizował polecane mu zadania, osiągał stawiane przed nim cele, wspierając funkcje totalitarnego państwa.

Sąd Okręgowy przyznał, że nie budzi wątpliwości, że jednostki, w których pełnił służbę odwołujący się, w okresie wynikającym z informacji skierowanej przez (...) do Dyrektora ZER MSWiA, formalnie spełniają kryterium organów totalitarnego państwa wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Jednocześnie Sąd Okręgowy stwierdził, że nie oznacza to podstawy do przyjęcia, że w analizowanym okresie lat 1980-1990 odwołujący się pełnił „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Tak sformułowany wniosek nie został jednak poparty stosowną analizą przebiegu służby odwołującego się z uwzględnieniem treści przepisu ustawy, uwarunkowań historycznych i charakteru tej służby oraz jej istoty, także na podstawie dokumentacji zawartej w aktach osobowych udostępnionych przez (...).

Sąd Apelacyjny miał na uwadze, że postępowanie apelacyjne zachowuje charakter postępowania rozpoznawczego, merytorycznego, a sąd drugiej instancji ponownie rozpoznaje sprawę merytorycznie w granicach zaskarżenia i dokonuje własnych ustaleń faktycznych, przy czym może poprzestać na zebranych w pierwszej instancji materiale dowodowym i zmienić ustalenia faktyczne stanowiące podstawę wydania wyroku sądu pierwszej instancji nawet bez przeprowadzenia postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia. W niniejszej sprawie materiał dowodowy, jakim dysponował Sąd pierwszej instancji był wystarczający do sformułowania odmiennych wniosków od przyjętych przez Sąd Okręgowy u podstaw zaskarżonego wyroku.

Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. stwierdził, że ustawowe kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności danej sprawy, dlatego też „należy tej oceny dokonywać przy uwzględnieniu charakteru jednostki, w której służba była pełniona, celów jakie miała do realizacji w strukturach państwa totalitarnego oraz faktów, wynikających z dokumentacji zebranej w aktach osobowych funkcjonariusza, odnoszących się do konkretnej osoby”. W rozpoznawanej sprawie, zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie ulega wątpliwości, że służba J. S. w ww. jednostkach była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa, co ostatecznie nie daje jednak podstaw do obniżenia świadczeń emerytalnych odwołującego się.

Odnosząc się kolejno do podniesionych w apelacji zarzutów w pierwszej kolejności ocenie należy poddać zarzuty naruszenia prawa procesowego, których zasadność ma wpływ na trafność zastosowania przez Sąd pierwszej instancji przepisów prawa materialnego. Organ rentowy zarzucił w apelacji naruszenie szeregu przepisów postępowania, i chociaż sama apelacja ostatecznie okazała się bezzasadna, to powyższe zarzuty w niewielkim zakresie nie były pozbawione słuszności. Istota problemu w niniejszej sprawie sprowadzała się jednak przede wszystkim do oceny poprawności zastosowania wykładni regulacji materialnoprawnych.

W ocenie Sądu Apelacyjnego niezasadny jest zarzut naruszenia art. 178 ust. 1 w zw. z art. 193 Konstytucji RP polegające na odmowie przepisom policyjnej ustawy emerytalnej mocy obowiązującej.

Sąd Apelacyjny podziela pogląd o dopuszczalności stosowania przez sąd powszechny rozproszonej kontroli konstytucyjnej i pominięcia w procesie subsumpcji określonego przepisu ustawy z uwagi na jego niekonstytucyjność, bez uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Problem tego rodzaju bezpośredniej kontroli w procesie stosowania prawa był wielokrotnie rozważany w orzecznictwie (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., III CZP 95/19). Powyższa kompetencja wynika z przepisów art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP,

jednak skorzystanie z niej, może mieć miejsce wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty (wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16). Wskazać należy, że art. 193 Ustawy Zasadniczej nie nakłada na sąd obowiązku zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, co do zgodności aktu normatywnego z Ustawą Zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów, 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, co błędnie zarzuca apelacja, kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego (sąd nie orzeka „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego), gdyż formalnie zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w analogicznych sprawach. 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 zwłoki, przy jednoczesnym braku udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny do dnia dzisiejszego odpowiedzi na pytanie prawne, zadane w trybie art. 193 Konstytucji (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 października 2015 r., III KRS 34/12).

Wskazać należy, że stwierdzenie w procesie wymierzania sprawiedliwości wystąpienia oczywistej kolizji między przepisami ustawy, a regulacjami zawartymi w Ustawie Zasadniczej uzasadnia dokonanie wykładni z uwzględnieniem hierarchii źródeł prawa wynikającej z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale także może, w okolicznościach konkretnej sprawy, uzasadniać pominięcie zastosowania przepisu rangi ustawowej sprzecznego w sposób oczywisty z Ustawą Zasadniczą. Jak wskazał trafnie Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) „niekiedy rzeczywiste znaczenie ustawy może ujawnić się dopiero w procesie jej stosowania, bowiem niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., K 3/98). W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny (a także inne organy władzy sądowniczej) powinny w pierwszym rzędzie wykorzystać technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, tak aby wyeliminować nieprawidłowości jej stosowania i narzucić organom władzy publicznej właściwe rozumienie przepisów ustawy. Są jednak granice posługiwania się tą techniką, zwłaszcza gdy praktyka stosowania ustawy narusza podstawowe prawa i wolności jednostki. W takiej sytuacji konieczne może okazać się orzeczenie niekonstytucyjności ustawy, gdyż ustawa sformułowana w sposób na tyle niepełny lub nieprecyzyjny, że pozwala na nadawanie jej praktycznego kształtu kolidującego z Konstytucją, nie odpowiada konstytucyjnym wymaganiom stanowienia prawa. Ocena możliwa jest tylko na tle konkretnej praktyki stosowania poszczególnych przepisów (...)”. Podkreślenia zatem 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.

Konkludując, Sąd Apelacyjny nie znalazł podstaw do podważenia, co do zasady, kompetencji Sądu pierwszej instancji do zastosowania w procesie orzekania bezpośredniej kontroli konstytucyjnej przepisów, na podstawie których została wydana decyzja będąca przedmiotem niniejszego postępowania.

Przechodząc do zarzutu uchybienia przepisowi art. 233 § 1 k.p.c. trzeba podnieść, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem art. 233 § 1 k.p.c. może zostać naruszony w wyniku nieuwzględnienia przez sąd przy ocenie poszczególnych dowodów zasad logicznego rozumowania, doświadczenia życiowego, całokształtu zebranego materiału dowodowego, czy też na skutek przeprowadzenia określonych dowodów niezgodnie z zasadami procedury cywilnej. Postawienie zarzutu naruszenia omawianego przepisu prawa procesowego wymaga zatem wskazania przez skarżącego konkretnych zasad, które naruszył sąd przy ocenie określonych dowodów (wyroki Sądu Najwyższego: z 16 grudnia 2005 r., sygn. III CK 314/05; z 13 października 2004 r., sygn. III CK 245/04). W orzecznictwie podkreśla się przy tym, że przepis ten reguluje jedynie kwestię oceny wiarygodności i mocy (wartości) dowodowej przeprowadzonych w sprawie dowodów, a nie poczynionych ustaleń faktycznych, czy wyprowadzonych z materiału

dowodowego wniosków. Uchybienia w tym zakresie winny się skonkretyzować na zarzucie sprzeczności ustaleń faktycznych z materiałem dowodowym (wyrok Sądu Najwyższego z 25 listopada 2003 r., sygn. II CK 293/02). Nadto, prawidłowo skonstruowany zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. wymaga od apelującego wskazania, które dowody, w jakim zakresie i dlaczego zostały przez sąd ocenione z naruszeniem zasady swobodnej oceny dowodów i w konsekwencji, które ustalenia faktyczne są wadliwe i jakie powinny być ustalenia prawidłowe, ewentualnie jakich ustaleń zabrakło w podstawie faktycznej zaskarżonego wyroku. Z całą pewnością postawienie zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. nie może polegać na zaprezentowaniu przez skarżącego stanu faktycznego, ustalonego przez niego na podstawie własnej oceny dowodów, a z taką sytuacją mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie. Apelacja organu nie odpowiada zatem przedstawionym wyżej wymogom w zakresie prawidłowego skonstruowania zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. Organ nie wskazał jakie dowody zostały niewłaściwie, jego zdaniem ocenione, ani na czym polegała na ta niewłaściwa ocena.

Pozostałe zarzuty dotyczyły wartości dowodowej informacji o przebiegu służby odwołującego się przedstawionej przez (...). Należy podkreślić, że informacja ta nie jest dla sądu powszechnego prowadzącego sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych wiążąca. Słusznie 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 słusnością tego stanowiska przemawia utrwalone od lat orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Przypomnieć trzeba, że już w postanowieniu Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011r. (sygn. II UZP 10/11, OSNP 2012 Nr 23-24, poz. 298) 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 Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów, jak i co do ich kwalifikacji prawnej. 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 Instytutu Pamięci Narodowej 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 organów totalitarnego państwa, w których był zatrudniony, to jednak wymagała ustosunkowania się ze względu na sformułowany w apelacji zarzut. Odnosząc się do niego 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, OSNP 2021/3/28), że w orzecznictwie wykrystalizował 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. 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, OSNP 2007 nr 17-18, poz. 257; z 9 kwietnia 2009 r., sygn. I UK 316/08, LEX nr 707858; z 16 czerwca 2011 r., sygn. III UK 213/10, LEX nr 950436; z 11 sierpnia 2016 r., sygn. II UK 323/15, LEX nr 2157273; z 11 października 2016 r., sygn. I UK 356/15, LEX nr 2174067).

Z opinii i charakterystyk służbowych, zawartych w aktach osobowych J. S. za lata 1980-1990 wynika, że identyfikował się on w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z dużym zaangażowaniem wykonując zlecane mu zadania, był oddany służbie, rzetelny, obowiązkowy, zdyscyplinowany. Jego pełna zaangażowania postawa, sumienne wykonywanie zadań, przejawiana inicjatywa, były uzasadnieniem dla wniosków służących m.in. awansom służbowym w toku służby. Przez zwierzchników określany był pozytywnie, podkreślano jego umiejętności, zdyscyplinowanie. Realizując zadania wykazywał sumienność i obowiązkowość oraz przywiązanie do służby w organach Służby Bezpieczeństwa, jednoznacznie popierał panujący w owym czasie komunistyczny ustrój polityczny.

Mając na uwadze charakter służby odwołującego się, czas jej pełnienia, organizacyjne przyporządkowanie jednostek, w których pełnił służbę, w ocenie Sądu Apelacyjnego istnieje wewnętrzna sprzeczność w sformułowanej przez Sąd Okręgowy tezie, że co prawda odwołujący się wykonywał czynności w ramach służby w jednostce organu bezpieczeństwa komunistycznego państwa, to jednak „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”. Należy mieć na uwadze, że co do zasady Służba Bezpieczeństwa, której w ww. latach funkcjonariuszem był odwołujący się, zajmowała się łamaniem wolnościowych praw człowieka, praw wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniem prawa do życia, własności i bezpieczeństwa obywateli, podejmowaniem stanowczych i niekiedy radykalnych działań mających na celu zwalczanie starań opozycji skierowanych na odzyskanie przez Polskę niepodległości i suwerenności. Taki był cel i sens funkcjonowania Służby Bezpieczeństwa, zaś każdy, kto podejmował w niej służbę, zwłaszcza po wprowadzeniu stanu wojennego, zdawał sobie sprawę jakim celem godzi się służyć.

Rozważania w zakresie materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia należy podzielić na dwie części, jedną odnoszącą się do okresu służby J. S. w latach 1980-1990 i drugą dotyczącą jego służby poza tym okresem tj. przed 1980 r. i po 1990 r., które to okresy nie zostały zakwalifikowane jako służba na rzecz totalitarnego państwa, wobec czego, w ocenie Sądu Odwoławczego, nie mogą skutkować negatywnymi konsekwencjami mającymi wpływ na wysokość świadczeń emerytalnych odwołującego się.

Odnosząc się zatem do naruszenia przepisów prawa materialnego w części dotyczącej służby na rzecz totalitarnego państwa należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że na mocy ustawy nowelizującej 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) 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 rozumianą jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 dniem 2 stycznia 1999r., 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 zaopatrzeniowej.

Ustawodawca przewidział przy tym pewne 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 niniejszej sprawie odwołujący nie powoływał się na żadną z tych przesłanek.

Zmiany w przepisach ustawy zaopatrzeniowej, po raz pierwszy wprowadziła ustawa nowelizująca ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 2009 r., obniżając część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Cel, któremu miała służyć ta regulacja wyraźnie wynikał z preambuły tej ustawy, w której ustawodawca kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą 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 państwa 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 dnia 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”). W myśl art. 15b ust. 1 pkt 1 tej noweli służba w określonych 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 orzecznictwie jednoznacznie stwierdzono, że tak obniżone świadczenie nie narusza zasady równości lub proporcjonalności świadczeń, bowiem uzyskane przywileje nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym funkcjonariusze pełniący przed 1990 r. służbę w organach bezpieczeństwa państwa nie mają moralnego tytułu do 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, OSN 2011 nr 15-16, poz. 210).

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. 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 w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej.

W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością). Jako przywilej należy również rozumieć ustalanie świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. regulacje z założenia nie mają pełnić funkcji represyjnej i jej nie pełnią, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie totalitarnego państwa i nie zastępują takiej odpowiedzialności, a ich celem było jedynie odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów, z których byli funkcjonariusze korzystali przez wiele lat. Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczeń emerytalnych, czy rentowych w kwotach znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego.

W orzecznictwie powstałym na tle sporów wynikłych z ustawy „dezubekizacyjnej” z 2009r. opowiedziano się w sposób zdecydowany przeciwko utrzymaniu przywilejów nabytych z tytułu uczestniczenia w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby bezpieczeństwa państwa komunistyczno-totalitarnego. Dominującym był pogląd nadal aktualny, że tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają tytułu moralnego do domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zwalczania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego.

Ustawa nowelizująca z 2016 r. została uchwalona celem ograniczenia uprawnień emerytalnych oraz rentowych osób o szczególnym statusie społecznym – pracowników aparatu bezpieczeństwa PRL, zaś u podstaw omawianego ograniczenia leżało powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej przez dalsze utrzymywanie zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalnych na uprzywilejowanych zasadach. Osoby pełniące służbę w wymienionych w ustawie instytucjach (w tym również odwołujący się) otrzymywały uposażenia na znacznie korzystniejszych zasadach, niż ogół społeczeństwa. Jednocześnie podstawę nabycia tych „uprzywilejowanych” świadczeń stanowiła praca na rzecz ogólnie pojmowanego aparatu bezpieczeństwa państwa i z punktu widzenia wartości wynikających z ww. konstytucyjnie gwarantowanych zasad, powinna być kwalifikowana jako naganna moralnie. Służba odwołującego się w okresie od 1 marca 1980 r. do 31 lipca 1990 r. przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję RP i powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca obniżenie przyznanych świadczeń emerytalnych za ten okres, na podstawie przepisów omawianej ustawy i pozbawienie przyznanych wcześniej przywilejów.

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 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, 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, łamaniu praw człowieka i obywatela, zwalczaniu związków zawodowych, 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.

Jak wynika z analizy akt osobowych odwołującego się, na co wskazano już wyżej, identyfikował się on ideologicznie w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który w ww. okresie czynnie i aktywnie wspierał z zaangażowaniem wykonując zlecone mu zadania, będąc sumiennym, zdyscyplinowanym i w pełni dyspozycyjnym.

Mając powyższe na uwadze dodatkowo podkreślić należy, że z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jednoznacznie wynika, że sama przynależność służbowa do struktur organów bezpieczeństwa państwa, nie

kwestionowana na gruncie niniejszej sprawy, i wykonywanie zadań, chociażby o charakterze pomocniczym, wspierającym, w ramach służby w tych organach, została przez ustawodawcę zakwalifikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego.

Pomimo jednak powyższych rozważań odnoszących się do okresu służby odwołującego się w latach 1980-1990, Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego za bezzasadną, mając na uwadze pozostały, ponad 29-letni okres służby odwołującego się, do którego zastosować należy odmienną ocenę i konsekwencje prawne, skutkujące ostatecznie uznaniem zaskarżonego wyroku za trafny, przy powołaniu zupełnie odmiennych argumentacji. Sąd Okręgowy nie dostrzegł bowiem różnicy pomiędzy tymi okresami służby, których kwalifikacja co do zasady musi być całkowicie odmienna.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej lub w Służbie Więziennej, 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. W świetle tej podstawowej regulacji dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej należy wskazać, że J. S. (pomijając okres służby zakwalifikowanej, jako służba na rzecz totalitarnego państwa od 1 marca 1980 r. do 31 lipca 1990 r. - art. 13b ustawy zaopatrzeniowej) posiada ponad 29-letnią wysługę mundurową. Oznacza, to że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru odwołujący się nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby w innych jednostkach, nie objętych dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Emerytura obliczona z uwzględnieniem tej wysługi stanowi 75% podstawy wymiaru.

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). Przepis art. 15 ust 1-3a ustawy stosuje się odpowiednio. Zważywszy na fakt posiadania przez odwołującego się, z pominięciem okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, ponad 15 letniego okresu wysługi, należy zwrócić uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy z 8 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, po nowelizacji ustawą z 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.

Interpretacyjne dyrektywy systemowe opierają się na założeniu określonego stopnia spójności i niesprzeczności systemu prawa, w którym nie powinny występować normy wzajemnie niezgodne. Nakazują one w taki sposób ustalić znaczenie normy, aby nie była ona sprzeczna z innymi normami należącymi do tego samego systemu prawa. Jeżeli wynikiem wykładni językowej są dwa lub więcej możliwych znaczeń normy, należy wybrać takie, które nie jest sprzeczne z jakąkolwiek inną normą systemu prawa. Tymczasem z jednej strony przepis art. 12 ustawy zaopatrzeniowej gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę już tylko po 1990 r. oraz posiadającemu wysługę mundurową przed podjęciem służby w strukturach SB, 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 z 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 podstawowego przywileju emerytalnego wskazanego w ww. art. 12 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oznaczałoby to, że nawet krótki, nie wpływający na spełnienie przesłanek do nabycia prawa do emerytury okres służby na rzecz totalitarnego państwa uzasadnia zastosowanie

w/w mechanizmu. Wykładnia językowa tego przepisu stoi jednak 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 jak również 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 ta sama ustawa nakazuje przyjmując wskaźnik 1,3% lub 2,6%.

Podkreślić należy, że określone w art. 12 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy przywileje emerytalne funkcjonariusza służb mundurowych są ściśle związane z pełnieniem służby mającej określone znaczenie dla funkcjonowania państwa. Funkcjonariusz, który podejmuje się pełnienia takiej służby ma prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek i po zwolnieniu ze służby będzie miał prawo do godziwego świadczenia, odpowiadającego warunkom pełnienia służby. Przyznanie określonego przywileju pozostaje bowiem zawsze w korelacji z nałożonym uprzednio określonym szczególnym obowiązkiem. Uprawnienie emerytalne jest zarazem istotnym uprawnieniem majątkowym i, jak wskazuje sam tytuł ustawy, jest zaopatrzeniem funkcjonariusza po zwolnieniu ze służby, obliczonym według korzystnych zasad wynikających z ustawy, a związanym z doniosłością zadań pełnionych przez niego w czasie służby. Nie znajduje zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się, nabytej z tytułu służby nie zakwalifikowanej jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Pominięcie w stanie faktycznym niniejszej sprawy w procesie stosowania prawa przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu takiej służby staje się konieczne również z uwagi na regulacje zawarte w art. 64 i 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Należy mieć na uwadze dyrektywę interpretacyjną nakazującą dokonywanie wykładni przepisów prawa w taki sposób, aby – o ile stosowane metody wykładni na to pozwalają – uzyskać wynik wyrażający się w pełnej zgodności dekodowanego przepisu z unormowaniami Konstytucji.

W tym miejscu Sąd Apelacyjny wskazuje na dopuszczalność, co do zasady, stosowania przez sąd powszechny rozproszonej kontroli konstytucyjnej i pominięcia w procesie subsumcji określonego przepisu ustawy z uwagi na jego niekonstytucyjność, bez uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Problem tego rodzaju bezpośredniej kontroli w procesie stosowania prawa był wielokrotnie rozważany w orzecnictwie (m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., sygn. III CZP 95/19, LEX nr 3066660). Sąd Apelacyjny podziela pogląd, że powyższa kompetencja, wynika z art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednak skorzystanie z niej, może mieć miejsce wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty (wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., sygn. I UK 325/16 LEX nr 2389585). Wskazać należy, że art. 193 Konstytucji nie nakłada na sąd obowiązku zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, co do zgodności aktu normatywnego z Ustawą Zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów, 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, co błędnie zarzuca apelacja, kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż w takiej sytuacji sąd powszechny nie zastępuje Trybunału, skoro formalnie zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w analogicznych sprawach. 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 zwłoki, przy jednoczesnym braku udzielenia przez Trybunał do dnia orzekania w niniejszej sprawie odpowiedzi na pytanie prawne, zadane w trybie art. 193 Konstytucji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 8 października 2015 r., III KRS 34/12 OSNAPiUS 2017, Nr 9, poz. 119).

Na gruncie niniejszej sprawy wskazać należy, że obniżenie emerytury odwołującego się z zastosowaniem przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby nie objętej dyspozycją przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pozostawałoby także w oczywistej kolizji z art. 64 Konstytucji RP, stanowiąc naruszenie słusznie nabytego prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa. W istocie byłoby to arbitralne i całkowicie nieuzasadnione odjęcie przysługującego wnioskodawcy dotychczas z mocy ustawy uprawnienia majątkowego. Należy przy tym podkreślić, mając na uwadze uzasadnienie cytowanego wyżej projektu, że rozwiązania zawarte w noweli z 16 grudnia 2016r. nie mogą mieć charakteru represyjnego.

W świetle wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej nie ma żadnych racji do pozbawiania funkcjonariusza pełniącego służbę w warunkach określonych przepisami art. 12-13 ustawy zaopatrzeniowej, świadczenia emerytalnego w wysokości przysługującej z tytułu tej służby. Zastosowanie w opisanych okolicznościach mechanizmu wskazanego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa, stanowiłoby w istocie rodzaj nieproporcjonalnej, całkowicie nieuzasadnionej sankcji wobec takiego funkcjonariusza.

Niezależnie od powyższego, zastosowanie w stanie faktycznym niniejszej sprawy art. 15c ust. 3 ustawy pozostawałoby również w sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Nie sposób bowiem wskazać istotnej różnicy w aspekcie spełnienia przesłanek do nabycia emerytury w wysokości określonej w art. 15 ust. 1 między funkcjonariuszami, z których każdy posiada co najmniej 15-letni okres służby pełnionej w tożsamy warunkach. Brak jest tym samym uzasadnienia dla zróżnicowania ich sytuacji majątkowej. Pełnienie służby publicznej, na rzecz bezpieczeństwa obywateli stanowi dla wszystkich funkcjonariuszy realizację ich obowiązku i zadań, za co mają słuszne prawo spodziewać się ustalonego według tych samych zasad zaopatrzenia emerytalnego. O istnieniu takiej różnicy z pewnością nie może stanowić sam fakt pełnienia przez odwołującego się przed 1 sierpnia 1990 r. przez 10 lat służby w jednostkach należących do struktur SB, przy ponad 29-letniej służbie poza tymi strukturami, w tym nienagannej służbie w wolnej Polsce od 1990 r. przez ponad 21 lat. Obniżenie świadczenia słusznie nabytego z tego tytułu, z uwagi na ww. okoliczność stosunkowo krótkotrwałej służby na rzecz totalitarnego państwa, miałoby ewidentnie charakter represyjny, co nie było celem ustawodawcy i co jest nie do zaakceptowania, zważywszy na omówione wyżej zasady rangi konstytucyjnej.

W świetle przedstawionych już uwag uznać 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 z wynikającą z powyższych wartości zasadą zaufania obywateli do państwa i obowiązującego prawa. Niezależnie zatem od opisanego wyżej wyniku zastosowania reguł interpretacyjnych, wobec faktu, że obniżenie świadczenia nabytego z tytułu służby bezspornie nie podlegającej zakwalifikowaniu, jako służba na rzecz totalitarnego państwa, jest nie do pogodzenia ze wskazanymi wartościami wyrażonymi w Konstytucji RP, uznać należy, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, będący podstawą takiego obniżenia, nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowania. W konsekwencji emerytura odwołującego się powinna zostać obliczona z uwzględnieniem podstawy jej wymiaru w wysokości 75% odpowiedniej do wysługi emerytalnej J. S., nieobjętej dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Uznać zatem należy, że zaskarżony wyrok zmieniając zakwestionowaną decyzję organu rentowego z 11 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury i ustalając emeryturę odwołującego się w wysokości przysługującej przed 1 października 2017 r., określił ją co do zasady w prawidłowej wysokości, która przed 1 października 2017 r. wynosiła 75% podstawy wymiaru emerytury. Wobec powyższego apelacja, jako bezzasadna podlegała oddaleniu, na podstawie art. 385 k.p.c., o czym Sąd Apelacyjny orzekł w sentencji wyroku.

Sąd Apelacyjny rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym. Zgodnie z art. 374 k.p.c. Sąd drugiej instancji może rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest niedopuszczalne, jeżeli strona w apelacji lub odpowiedzi na apelację złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy, chyba że cofnięto pozew lub apelację albo zachodzi nieważność postępowania. W niniejszej sprawie żadna ze stron nie złożyła wniosku o przeprowadzenie rozprawy, a jednocześnie, w ocenie Sądu

Apelacyjnego, nie ujawniły się żadne okoliczności, które przemawiałyby za koniecznością rozpoznania sprawy na rozprawie.

Magdalena Kostro-Wesołowska Ewa Stryczyńska (spr.) Marcin Graczyk