

Sygn. akt III AUa 1325/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 stycznia 2022 r.

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

Przewodniczący: Sędzia SA Ewa Stryczyńska

po rozpoznaniu w dniu 31 stycznia 2022 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy R. D. (1)

*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 6 listopada 2020 r. sygn. akt XIII 1U 14839/18

I. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że zmienia zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 28 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury Nr (...) ((...)) w części ustalając, że wysokość emerytury R. D. (1) od 1 października 2017r. wynosi 52,65 % podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 7 czerwca 1982 r. do 1 stycznia 1990 r. oraz oddala odwołanie w pozostałym zakresie i nie obciąża R. D. (1) kosztami zastępstwa prawnego Dyrektora Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W.;

II. w pozostałej części oddala apelację.

Ewa Stryczyńska

Sygn. akt III AUa 1325/20

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 28 lipca 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej R. D. (1), określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2069,02 zł.

Podstawą wydania decyzji był art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku 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 (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 Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Kwota ta w momencie wydania zaskarżonej decyzji wynosiła 2.069,02 zł brutto.

R. D. (1) odwołał się od w/w decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczeń w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie. W uzasadnieniu 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 Instytutu Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby.

Wyrokiem z 6 listopada 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił R. D. (1) prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

Powyższe orzeczenie Sądu Okręgowego zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne: R. D. (1) w okresie od 7 czerwca 1982 r. do 16 września 1982 r. był słuchaczem specjalnego kursu operacyjnego SB Wyższej Szkoły (...) w L.. Od 17 września 1982 r. do 30 czerwca 1983 r. pełnił służbę w (...)w L. na stanowisku referenta techniki operacyjnej Wydziału „T” SB, gdzie następnie, od 1 lipca 1983 r., został mianowany na stanowisko starszego referenta, na którym pozostawał do 31 marca 1985 r. Z dniem 1 kwietnia 1985 r. odwołujący się został mianowany na stanowisko młodszego inspektora Wydziału „T” SB w (...) w L., po czym w okresie od 1 września 1986 r. do 23 czerwca 1989 r., został zaliczony w etatowy stan podchorążych studiów stacjonarnych Wyższej Szkoły (...) w L.. Od 24 czerwca 1989 r. do 1 stycznia 1990 r. pełnił służbę w (...) w L. na stanowisku inspektora Wydziału „T” SB.

Czynności wykonywane przez odwołującego były związane z eksploatacją urządzeń techniki operacyjnej, dorabianiem części samochodowych, konserwacją i naprawą sprzętu fotograficznego, przy czym aparaty fotograficzne były wykorzystywane do robienia zdjęć przez pracowników innych służb w Wydziałach Bezpieczeństwa i Wydziałach Kryminalnych.

Decyzją organu emerytalno – rentowego z 1 sierpnia 2008 r. R. D. (1) przyznano prawo do emerytury policyjnej.

Decyzjami z 10 i 17 grudnia 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. obniżył R. D. (1) świadczenie emerytalne za okres służby od 7 czerwca 1982 r. do 1 stycznia 1990 r. przyjmując wskaźnik postawy wymiaru za ten okres służby – 0,7%.

Wyrokiem z 29 sierpnia 2011 r. w sprawie o sygn. XIII U 6718/10 Sąd Okręgowy w Warszawie zmienił decyzje z 10 i 17 grudnia 2009 r. w ten sposób, że okres od 1 września 1986 r. do 23 czerwca 1989 r. ustalił, jako liczony wskaźnikiem podstawy wymiaru emerytury po 2,6 % za każdy rok służby, umorzył postępowanie w zakresie obniżenia wskaźnika podstawy wymiaru emerytury za okres od 7 czerwca 1982 r. do 16 września 1982 r. i oddalił odwołanie w pozostałym zakresie. Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 31 maja 2012 r. oddalił apelacje obu stron.

Wyrokiem z w sprawie XIII U 2985/11 Sąd Okręgowy w Warszawie zmienił decyzje z 13 lipca i 14 lipca 2011 r. w ten sposób, że okres od 1 września 1986 r. do 23 czerwca 1989 r. ustalił, jako liczony wskaźnikiem podstawy wymiaru emerytury po 2,6 % za każdy rok służby i oddalił odwołanie w pozostałym zakresie. Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z 7 lutego 2014 r. uchylił zaskarżony wyrok w zakresie dotyczącym okresu służby od 1 września 1986 r. do 23 czerwca 1989 r. i odrzucił odwołanie w tym zakresie wskazując, że zachodzi powaga rzeczy osądzonej w sprawie o sygn. XIII U 6718/10.

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 Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby strony odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa od 7 czerwca 1982 r. do 1 stycznia 1990 r. W związku z tym Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 28 lipca 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej, określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2069,02 zł.

W uzasadnieniu organ wskazał, że wskaźnik podstawy wymiaru emerytury odwołującego 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. Organ rentowy, powołując się na art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej uznał, że wysokość 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, czyli 2.069,02 zł brutto. W związku z tym zakład ostatecznie ustalił wysokość świadczenia odwołującego się na taką właśnie kwotę.

Sąd Okręgowy wskazał, że powyższy stan faktyczny ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w aktach rentowych i w aktach osobowych nadesłanych przez IPN oraz na podstawie zeznań odwołującego się. W ocenie Sądu Okręgowego, treść tych zeznań jest wiarygodna, albowiem pozostają one w związku z treścią złożonych w sprawie dokumentów, których wiarygodność nie budzi wątpliwości. Nie były one kwestionowane przez żadną ze stron co do faktycznego przebiegu służby w poszczególnych jednostkach.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione.

Sąd Okręgowy podzielił powszechnie uznaną i powielaną w szeregu uchwał, rezolucji i stanowisk organów narodowych i międzynarodowych potrzebę potępienia reżimów komunistycznych, jak i konieczność demontażu dziedzictwa tego totalitarnego ustroju, która powinna znaleźć wyraz również w likwidacji przywilejów nabytych przez osoby, które ten zbrodniczy system tworzyły i umacniały. Kierując się zasadą państwa prawa przyświecającą systemom demokratycznym zaczęto podejmować środki oraz przyjmować instrumenty prawne mające im przeciwdziałać w przyszłości. Działania te stały się obszarem czynnych prac organizacji międzynarodowych, które znalazły swoje odzwierciedlenie w tzw. miękkim prawie międzynarodowym (ang. soft law).

Spośród licznych aktów normatywnych na uwagę zasługuje rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych. Punkt 14 tegoż dokumentu wzywa państwa członkowskie Rady Europy, aby „pracownicy zwolnieni ze swojego stanowiska w wyniku lustracji nie tracili, co do zasady, wcześniej nabytych praw ekonomicznych. W wyjątkowych przypadkach, gdy

rządzące elity dawnego reżimu przyznały sobie wyższe emerytury niż pozostałej części społeczeństwa, emerytury te powinny być ograniczone do zwykłego poziomu”.

Sąd Okręgowy zważył, że zgodnie z nowelizacją, emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, 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, przy czym w roku 2017 jest 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 doliczano 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 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 2 stycznia 1999 r. odpowiednio stosuje się art. 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 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 wg przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a także, że złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania.

Ustawa wprowadziła dodatkowo wyjątek, pozwalający 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 współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5).

Inną możliwość wyłączenia zastosowania przepisów o obniżeniu świadczenia przewidział przepis art. 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.

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, wśród których wymieniono jednostki, w których pełnił służbę odwołujący się.

Z kolei art. 13 a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy stanowi, że na wniosek organu emerytalnego Instytut Pamięi Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu 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.

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.

Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z 24 stycznia 2018 r. wydanym w sprawie o sygn. akt XIII 1 U 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 i renty inwalidzkiej na podstawie przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (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 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej 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. W kontekście konstytucyjnego prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki należy zwrócić uwagę na to, że pomimo znacznego upływu czasu - sprawa zarejestrowana jako P 4/18 wpłynęła do Trybunału Konstytucyjnego 27 lutego 2018 r. W chwili obecnej procedowanie Trybunału Konstytucyjnego nadal trwa mimo, że 23 listopada 2018 r. Trybunał uzyskał stanowisko Sejmu RP. Pomimo blisko dwuletniego terminu od uzyskania tego stanowiska, trudno jest przewidzieć, kiedy dojdzie do rozstrzygnięcia sprawy. W tych okolicznościach Sąd zdecydował o dalszym procedowaniu mając na uwadze, że każda ze stron niniejszego sporu ma uprawnienie do zaskarżenia merytorycznego rozstrzygnięcia do sądu wyższej instancji.

Powołując się na powyższe sąd stwierdził, że procedował w niniejszej sprawie, mimo zarzutów dotyczących, m. in. trybu jej uchwalenia, gdyż wskazany akt prawny co do zasady objęty jest domniemaniem konstytucyjności (wyroki TK: z 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU 2006, nr 7A, poz. 82. 45; z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 3. 46; z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2), gdyż ustawa została uchwalona przez Parlament, podpisana przez Prezydenta RP oraz prawidłowo promulgowana w Dzienniku Ustaw. Tym samym nie może budzić wątpliwości, że wskazana ustawa weszła w życie i formalnie wiąże zarówno sąd orzekający, jak i organ rentowy oraz stronę odwołującą się. Kluczowe w sprawie było jednak dokonanie oceny czy przepisy spornej ustawy były zgodne z Konstytucją RP. W tej kwestii Sąd wystąpił ze stosownym pytaniem prawnym, lecz dotychczas nie uzyskał na nie odpowiedzi, mimo upływu 2,5 roku w chwili wydawania wyroku.

Sąd stwierdził, że w tych okolicznościach dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami odwołującego się do rozpoznania 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 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

W przypadku skorzystania z tego uprawnienia zachodzi obawa, że uzyskanie przez stronę odwołującą się prawomocnego wyroku nie nastąpi w rozsądnym terminie. Należy zaś pamiętać, że standardem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest zakaz fragmentaryzacji postępowania pod kątem badania jego przewlekłości, co oznacza, że ocena taka nie może dotyczyć postępowania tylko w odniesieniu do danej instancji, ale winna dotyczyć postępowania we wszystkich instancjach, aż do momentu uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia (wyrok z 18 grudnia 2007 r., Swat p-ko Polsce, skarga nr 13545/03, § 44; wyrok z 11 października 2005 r., Majewski przeciwko Polsce, skarga nr 52690/99; wyrok z 6 lipca 2010 r. w sprawie Rejzmund przeciwko Polsce, skarga nr 42205/08 oraz uchwała 7 sędziów SN z 28 marca 2013 r., sygn. III SPZP 1/13).

Sąd Okręgowy podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny, zajmował się w 2009 i 2010 r. badaniem zgodności z Konstytucją przepisów wprowadzonych ustawą z 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, która wprowadziła do ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 8, poz. 67 ze zm.) art. 15 b, określający zasady obliczania wysokości emerytury dla osób, które pozostawały w służbie przed 2 stycznia 1999 r. i pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w 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. Nr 63, poz.

425 ze zm.). Jak wynika z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, wniosek w tej sprawie wpłynął do Trybunału 24 lutego 2009 r. Wyrok został wydany po 12 miesiącach.

Sąd zważył, że odwołujący się w niniejszej sprawie ma prawo do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie (art. 6 EKPC i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), co w praktyce oznacza rozpoznanie złożonego odwołania w maksymalnym terminie 3 lat, niezależnie od przyczyn wydłużonego czasu rozpoznania sprawy i z uwzględnieniem wszystkich jej etapów, a w tym wszystkich etapów przed organem ubezpieczeniowym i przed sądem, z uwzględnieniem także postępowań wпадkowych związanych z pytaniami prawnymi kierowanymi do innych sądów czy Trybunału Konstytucyjnego. Innymi słowy, w niniejszej sprawie opisany wyżej rozsądny termin rozpoznania sprawy musi być liczony od dnia złożenia odwołania do dnia zakończenia postępowania przez sąd II instancji. Jednocześnie bardzo istotne jest, że maksymalny termin, który może być uznany za rozsądny wynosi 3 lata, co wynika z ugruntowanej linii orzeczniczej ETPCz w Strasburgu.

W praktyce orzeczniczej tego Trybunału, dotyczącej wykładni art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (co do zasady), dochodzi do stwierdzenia naruszenia tego przepisu Konwencji, niezależnie od tego jak skomplikowany charakter ma sprawa, jeśli postępowanie w jednej instancji trwało dłużej niż 3 lata (zobacz wyrok ETPC w sprawie *Guincho przeciwko Portugalii* z 10 lipca 1984 r., skarga nr 8990/80). Dobrze zorganizowany system prawny państwa powinien bowiem dysponować narzędziami do rozpoznania w zasadzie każdej sprawy w w/ w terminie. EPTCz wskazał, że postępowanie trwające latami nie może być prowadzone starannie (wyroki ETPCz w sprawach: *Comingresoll przeciwko Portugalii* z 6 kwietnia 2000 r., skarga nr 35382/97, *Uoti przeciwko Finlandii* z 9 stycznia 2007 r., skarga nr 61222/00). Trybunał stwierdził przewlekłość postępowania w oparciu o art. 6 Konwencji także w sprawach, w których nie było długotrwałych okresów bezczynności sądu, kiedy postępowanie trwało kilka lat, ale nie przyniosło konkretnego efektu (wyrok ETPCz w sprawie *Szwagrun-Baurycza przeciwko Polsce* z 24 października 2006 r., skarga nr 41187/02). Jak wyklada ETPCz, złożony charakter sprawy może mieć charakter faktyczny (duża liczba zarzutów, konieczność zasięgnięcia opinii biegłych, duża liczba oskarżonych lub świadków konieczność dokonywania czynności w drodze pomocy prawnej) lub prawny (konieczność zwrócenia się z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Unii Europejskiej, ustalenie treści mogących mieć zastosowanie w sprawie przepisów prawa obcego), ale nie ma to wpływu, co do zasady, na stwierdzenie przewlekłości postępowania i go nie usprawiedliwia.

W świetle powyższego nie może budzić wątpliwości, że w niniejszej sprawie maksymalny, rozsądny termin na rozpoznanie sprawy wynoszący 3 lata winien być liczony od dnia złożenia odwołania aż do wydania orzeczenia kończącego przez sąd drugiej instancji, przy czym terminu tego nie przedłuża ani nie usprawiedliwia jego przekroczenia czas rozpoznawania sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Gdy zatem uwzględni się okres jaki upłynął od dnia złożenia odwołania w niniejszej sprawie staje się oczywiste, że w przypadku dalszego oczekiwania na wynik postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, może zaistnieć rażące i nie dające się usprawiedliwić naruszenie wskazanego wyżej trzyletniego rozsądnego terminu na rozpoznanie sprawy, co z kolei będzie oznaczało naruszenie przez Sąd pierwszej instancji przepisów zarówno art. 6 Konwencji jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tej perspektywy Sąd zmuszony jest rozważyć rozpoznanie sprawy bez oczekiwania na dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny oceny zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy.

W ocenie Sądu Okręgowego, istnieją wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji, czego wyrazem było pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślenia jednak wymaga, że zgodnie z wyrażonym w orzecznictwie poglądem orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16 (Lex nr 2389585), sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalenia, który przepis

obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (tak uchwała Sądu Najwyższego z 4 lipca 2001 r., sygn. III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 Nr 2, poz. 34 oraz wyroki tego Sądu z 7 kwietnia 1998 r., sygn. I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 Nr 1, poz. 6; z 20 sierpnia 2001 r., sygn. III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 Nr 6, poz. 130; z 8 stycznia 2009 r., sygn. I CSK 482/08, LEX nr 491552). Sąd musiał zatem rozważyć czy w niniejszym przypadku nie zachodzi konieczność dokonania samodzielnej oceny zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy, będących podstawą obniżenia wysokości świadczeń dla osoby odwołującej się.

W doktrynie prezentowane są w tym zakresie rozbieżne stanowiska, co do możliwości stosowania wprost przepisów Konstytucji w sposób polegający na odmowie zastosowania przepisów ustawy, które sąd powszechny uznaje za niezgodne z Konstytucją RP. Wyrazem wskazanych wątpliwości było wystąpienie przez Sąd Okręgowy w Warszawie z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego: „czy w ramach art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dopuszczalna jest odmowa zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej, ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną, bez uprzedniego zwrócenia się pytaniem prawnym przez sąd do Trybunału Konstytucyjnego (art. 193 Konstytucji)” (postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy z 31 października 2019 r. w sprawie o sygn. XXIII Ga 797/18). Sąd Okręgowy w Warszawie działał w tej sprawie, jako sąd drugiej instancji na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., zaś w sprawie niniejszej sąd działający w pierwszej instancji z tego rodzaju narzędzia skorzystać nie może. Sąd mógł jedynie zwrócić się z zapytaniem do Trybunału Konstytucyjnego, który to tryb podjął w sprawie o sygn. XIII 1 U 326/18 i przez 2,5 roku nie uzyskał odpowiedzi na zadane pytanie, a obecnie brak jest możliwości zakończenia niniejszego postępowania w rozsądnym terminie, przy oczekiwaniu na rzeczony rozstrzygnięcie Trybunału.

Z uwagi na powyższe Sąd podjął się samodzielnej oceny zgodności z Konstytucją przepisów kwestionowanych w odwołaniu.

Analizując poglądy doktryny w przedmiocie dopuszczalności samodzielnego badania przez sąd powszechny zgodności ustawy z Konstytucją Sąd Okręgowy wskazał, że obecnie przeważające zdaje się być stanowisko, według którego możliwe jest dokonywanie takiego rozstrzygnięcia w ramach tzw. doktryny konieczności, gdy nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją dokonywanego przez Trybunał Konstytucyjny. W tej kwestii w doktrynie wskazano, że jeżeli wystąpi sytuacja, w której sąd w określonej sprawie zdecyduje, że przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną, a jednocześnie w sprawie nie wypowiedział się TK, jak również nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia TK, to sąd ten dysponuje kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia (L. Garlicki, „Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7–9, s. 22).

Z powoływanej wyżej doktryny konieczności wynika, że w sytuacji, gdy nie jest możliwe wyeliminowanie sprzeczności pomiędzy normą konstytucyjną i ustawową w procesie wykładni w zgodzie z Konstytucją, a jednocześnie nie można uzyskać niebudzącego wątpliwości prawnych rozstrzygnięcia TK w tym względzie, 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 podkreślił, że za dopuszczalnością rozproszonej kontroli konstytucyjnej dokonywanej przez sądy powszechne polegającej na odmowie zastosowania w konkretnej sprawie i między tymi konkretnymi stronami ustawy uznanej przez sąd powszechny za sprzeczną z Konstytucją RP wypowiedziało się również wielu przedstawicieli doktryny

(Bogusław Banaszak, Komentarz do art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, teza 7; Maciej Gutowski, Piotr Kardas „Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji, Warszawa 2017, s. 196.; Ryszard Balicki „Bezpośrednie stosowanie konstytucji, Kwartalnik „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4; Ewa Łętowska „Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego. Co mogą zrobić sądy?”).

Sąd uwzględnił, że w niniejszej sprawie zaistniał faktyczny brak możliwości dokonania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy, gdyż brak jest możliwości zakończenia niniejszego postępowania w rozsądnym terminie 3 lat od daty wniesienia odwołania, tym samym Sąd ma powinność samodzielnego dokonania oceny zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy. Jak wskazał bowiem Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 23 marca 2016 r. (sygn. III CZP 102/15) co do zasady oceny zgodności z Konstytucją norm prawnych nie dokonuje ad casum Sąd Najwyższy lub sądy powszechne, lecz założenie to obowiązuje dopóty, dopóki Trybunał Konstytucyjny jest władny – w istniejącym otoczeniu normatywnym – realizować swoje funkcje ustrojowe. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie zachodzi, 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. Tym samym, w niniejszym przypadku możliwość właściwej kontroli konstytucyjnej musi zapewnić obywatelowi sąd powszechny rozpoznający sprawę.

Powyższa argumentacja legła u podstaw wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, pomimo niewydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. 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 przy wydawaniu indywidualnego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, a nie ich usunięcie z katalogu aktów prawnych, co w żaden sposób nie koliduje z uprawnieniami zagwarantowanymi Trybunałowi Konstytucyjnemu. Zdaniem Sądu, odwołanie zasługuje na uwzględnienie, jakkolwiek odwołujący się faktycznie pełnił służbę na rzecz organów totalitarnego państwa, wskazanych w art. 13 b ust. 1 znowelizowanej ustawy, o której mowa powyżej. 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.

W ocenie Sądu, regulacja ustawowa uniemożliwia badanie czy osoba objęta informacją o przebiegu służby faktycznie wykonywała czynności na rzecz totalitarnego państwa i czy jednostka, w której pełniła służbę winna być uznana za należącą do służby na rzecz totalitarnego państwa. Zdaniem Sądu, badanie wskazanych okoliczności jest nieuprawnione w świetle art. 13b ust. 1 który stanowi, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Tym samym, zdaniem Sądu, ustawodawca posłużył się w tym przepisie ustawową definicją kwalifikującą do organów państwa totalitarnego każdą jednostkę wymienioną enumeratywnie w tym przepisie i każdą z rodzajów służb i pełnionych w nich funkcji, również w tym przepisie wymienionych. Tym samym sąd powszechny nie może dokonywać samodzielnie wykładni pojęcia jednostek należących do służby państwa totalitarnego, gdyż każda z jednostek w przepisie wymienionych w świetle ustawy jest uznawana za jednostkę służby państwa totalitarnego. Podobnie Sąd nie posiada uprawnień do badania, jakie faktycznie czynności osoba odwołująca się wykonywała w okresie spornej służby, tj. czy faktycznie wspierała aparat państwa totalitarnego, czy tylko biernie w nim uczestniczyła, skoro ustawodawca za służbę na rzecz państwa totalitarnego uznaje samą przynależność funkcjonalną do danej jednostki wymienionej w przepisie.

Sąd zważył, że osoby jedynie formalnie kwalifikowane do organów służby państwa totalitarnego, w czasie wykonywania tej służby uzyskiwały dodatkowe profity (wyższe wynagrodzenia, łatwiejszy dostęp do uzyskania mieszkań służbowych, itp.) z racji samej tylko przynależności do danej jednostki czy pełnionej funkcji, niezależnie od tego jakie czynności faktycznie wykonywały. Dodatkowe profity wiązały się z samą tylko przynależnością do jednostki zaliczanej do służby państwa totalitarnego, również w odniesieniu do stanowisk czy funkcji, które prima facie nie wiązały się z żadną działalnością represyjną (prace trenerów, osób wykonujących czynności porządkowe, techniczne, itp.). Co bardzo istotne, te dodatkowe profity, w tym w szczególności wyższe wynagrodzenia, z racji samego organizacyjnego przyporządkowania danej jednostki czy funkcji przelożyły się na wyższe kwoty świadczeń emerytalno – rentowych przysługujących takim osobom, niż świadczenia przysługujące tym funkcjonariuszom czy pracownikom,

którzy nie byli przyporządkowani organizacyjnie do służby państwa totalitarnego. Sąd zauważył przy tym, że jeśli osoby nie były organizacyjnie przyporządkowane do służby państwa totalitarnego, to nie podlegały preferencyjnemu systemowi zabezpieczenia społecznego, lecz systemowi powszechnemu, a co za tym idzie wysokość ich świadczeń byłaby istotnie niższa. Odzwierciedleniem powyższego zdaje się zatem być posłużenie się przez ustawodawcę definicją ustawową służby na rzecz państwa totalitarnego niezależną od faktycznie wykonywanych czynności, lecz związaną z dodatkowymi profitami z racji przyporządkowania organizacyjnego danej funkcji czy jednostki. Uwzględniając jednak, że co do zasady osoba wymieniona w informacji Instytutu Pamięci Narodowej formalnie pełniła służbę zdefiniowaną w art. 13b ust. 1 ustawy jako służba na rzecz totalitarnego państwa, należało dokonać analizy zgodności zapisów cytowanej ustawy z Konstytucją RP.

W ocenie Sądu analiza orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. (sygn. 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 w/w nowelizacji pozwala przyjąć, że przepisy, w oparciu o które wydano przedmiotową decyzję tj.: art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w związku z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. 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 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 11 września 1989 r., skutkując ich dyskryminacją.

Jak wskazał Trybunał w pkt 8.8 – 8.10 uzasadnienia analizując rozwiązania wprowadzone do systemu prawnego w 2009 r. obniżające świadczenia funkcjonariuszom „Trybunał stwierdza, że przyjęte w kwestionowanej 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 w ww. sprawie, że ustawodawca, stanowiąc ustawę z 23 stycznia 2009 r. nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, gdyż dysponując odpowiednim marginesem swobody oceny oraz do jakiego stopnia relewantna różnica w podobnej sytuacji zasługuje na odmienne potraktowanie - zmierzał do osiągnięcia słusznego celu i zachował racjonalną proporcję między zastosowanym narzędziem a tym celem. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowane przepisy nie naruszają 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 w/w ustawy znowejzowanej w 2009 r. z art. 2 Konstytucji Trybunał podkreślił, że „zatrudnienie byłych funkcjonariuszy SB, którzy uzyskali pozytywną opinię w postępowaniu kwalifikacyjnym w 1990 r., w tworzonym 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 1990 r. 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.

Ustawodawca był nadto upoważniony - mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej - do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść.

Analizując art. 32 ust 1 Konstytucji (pkt 11.3) w uzasadnieniu wyroku Trybunału z 24 lutego 2010 r. (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:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) 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 uznał 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.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny 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 pierwszej instancji, pozwala na dokonanie wykładni przepisów wprowadzonych nowelą z 2016 r. Przedstawione powyższej stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem Sądu, 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.

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 przyznawane w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. W nowej regulacji współczynnik ten określono na

0,0%, a dodatkowo wysokość świadczeń dla byłych funkcjonariuszy ograniczono do maksymalnej kwoty przeciętnych świadczeń wypłacanych w systemie powszechnym (odnośnie emerytury art. 15c ust. 3 ustawy).

Znowelizowane przepisy ustawy naruszają również zasadę proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami, a celem, który ma być osiągnięty przez państwo. Konieczność zachowania „sprawiedliwej równowagi” pomiędzy żądaniami 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).

Z tej perspektywy Sąd Okręgowy uznał, że nowa regulacja ustawowa narusza granice zgodności z Konstytucją RP wyznaczone w orzeczeniu TK (sygn. K 6/09). Wnioskując bowiem a contrario z cytowanego uzasadnienia TK, w ocenie Sądu wynika, że 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 Sąd uznał, 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, a zatem norma ustalająca wskaźnik na poziomie 0,0 % musi być uznana za niezgodną z Konstytucją w świetle ww. orzeczenia TK. Oznacza to, że zapisy nowej ustawy ustalające taki sposób obliczania świadczeń, są oczywiście niezgodne z Konstytucją, gdyż treść nowej normy jest dalej idąca niż granice wyznaczone w orzeczeniu TK w sprawie K 6/09. Tym samym w tej kwestii Sąd mógł samodzielnie dokonać odmowy zastosowania przepisów nowej ustawy jako oczywiście niezgodnych z Konstytucją.

Sąd Okręgowy powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r. (sygn. I UK 325/16), w którym stwierdzono, że w 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 orzeczeniu z 17 marca 2016 r. (sygn. V CSK 377/15), w którym 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 ocenie Sądu 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, za niezgodnością z Konstytucją omawianych przepisów znowelizowanej ustawy przemawia również szereg następujących argumentów:

Przed wszystkim, zdaniem Sądu, ustawa zaopatrzeniowa w brzmieniu nadanym mocą art. 1 ustawy nowelizującej z grudnia 2016 r. jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, który proklamuje zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej zasady wynikają inne „stanowiące trzon państwa demokratycznego i prawnego”, takie jak: zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ustawodawca po ponad 6 latach od wprowadzenia poprzedniej regulacji (z 2009 r.), obniżającej wysokość emerytur i rent funkcjonariuszy, którzy służyli w organach bezpieczeństwa państwa dokonał ingerencji w wysokość rent rodzinnych po funkcjonariuszach, którzy służyli na rzecz totalitarnego państwa i uczynił to po 26 latach od transformacji ustrojowej. Taka ingerencja w prawo do emerytury i renty inwalidzkiej, z uwagi na wskazany upływ czasu budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji RP, a mianowicie z art. 2 Konstytucji RP, bowiem polega na arbitralnym obniżeniu świadczenia, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę

sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zasada zaufania, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, opiera się na wymaganiu pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, które powodują, że jednostka może decydować o własnym postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa oraz przewidywalności konsekwencji prawnych, jakie te działania mogą pociągnąć za sobą (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2010 r., sprawa K 6/09).

W przedmiotowej sprawie organ rentowy zaskarżoną decyzją na nowo ukształtował prawo odwołującego się do wysokości świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego przez zmianę kwalifikacji prawnej jego służby. Skutkuje to oceną, że prawodawca złamał zasadę wskazaną w art. 2 Konstytucji RP, obniżając świadczenia emerytalne i rentowe funkcjonariuszom, którzy wypracowali je również w okresie po 31 lipca 1990 r., w służbie niepodległej Polsce, 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 1990 r., obniżono świadczenia emerytalne nabyte nie tylko w okresie lat 1944 - 1990, ale także, przez wprowadzenie art. 15c ust. 3 ograniczenie wysokości emerytur, świadczeń nabytych począwszy po 1990 r. w służbie dla wolnej, demokratycznej Polski. Takie działanie stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa. Emerytury nabyte po 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 r., organy państwa zawierające z nimi umowę nie sygnalizowały, że mogą być oni – w zakresie uprawnień nabywanych od 1990 r., 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 swoją służbę dla III RP sprawowała wzorowo: byli oni odznaczani, awansowali na wysokie stanowiska, wymagające specjalistycznej wiedzy i odpowiedzialności. 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 zespole 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 sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00). Powyższe zasady narusza ponowna ingerencja ustawodawcy w wysokość świadczenia należnego odwołującemu się. W konsekwencji państwo wycofało się z obietnicy uzasadnionego i sprawiedliwego zabezpieczenia społecznego tych funkcjonariuszy, którzy – jak odwołujący się 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 r. 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.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r. (sygn. K 2/07): „likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby lepsze od totalitarnego reżimu, który ma zostać całkowicie zlikwidowany. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości.”

Wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. regulacje, w ocenie Sądu, 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, że odwołujący się znaczną część swojej emerytury wypracował 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, że 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. Zdaniem Sądu uznać należy, że 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 przez wskazaną ustawę podważyło zaufanie do samego siebie, oczekując z jednej strony od obywateli przestrzegania norm i zasad współżycia społecznego, jednocześnie samemu ich nie przestrzegając.

W ocenie Sądu słuszny jest zarzut, że skutkiem zaskarżonych decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW 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 przez odwołanie się

do kryterium przeciętnej emerytury i renty, a także przyjęcie obniżenia o 10% podstawy wymiaru renty za każdy rok służby przed 1990 r. (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. Wobec powyższego Sąd stwierdził, że przepisy ustawy zaopatrzeniowej, w odniesieniu do osoby skarżącej naruszają 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 r., 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.

Sąd Okręgowy powołał się także na art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nakazujący 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 r. 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 art. 15c 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.

Podkreślenia wymaga też, że w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. wskazywano, że służba po roku 1990 traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa, czy też nie. W tym więc upatrywano zgodności z Konstytucyjną zasadą równości przepisów, które obniżały wskaźnik podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego funkcjonariuszom za okres przed 1990 r. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie K 6/09 przychylił się zaś do tego stanowiska, wskazując, że: „Przyjęta przez ustawodawcę data graniczna - rok 1990 - służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej wiąże się z przemianami ustrojowymi, jakie nastąpiły w Polsce, a których konsekwencją było rozwiązanie SB i utworzenie UOP (art. 129 ust. 1 ustawy o UOP). 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. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 32 Konstytucji.” Wnioskując a contrario z przytoczonego orzeczenia, za niezgodną z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uznać należy sytuację, w której różnicowano by uprawnienia osób służących przed 31 lipca 1990 r., co do nabywania uprawnień emerytalnych wynikających ze służby po tej dacie.

Dodatkowo należy wspomnieć, że ustawa dyskryminuje stronę odwołującą także w stosunku do osób, które nie przeszły pozytywnie weryfikacji bądź samodzielnie odeszły ze służby i począwszy od sierpnia 1990 roku zyskały status pracowników. 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, strona odwołująca 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. Wypada więc zauważyć, że ustawa emerytalna, a nawet cały system prawa ubezpieczeń społecznych, nie traktuje w

sposób równy osób posiadających tą samą cechę relewantną, a mianowicie okresy służby w warunkach przepisu art. 13b ustawy emerytalnej. Należy także zasygnalizować, że skarżona decyzja o ponownym ustaleniu prawa do emerytury, nie uwzględnia podwyższenia należącego się osobie odwołującej, na podstawie art. 15 ust. 4 ustawy emerytalnej.

Jeszcze bardziej wyraźniejszy przykład dotyczy relacji sytuacji prawnej osoby odwołującej się, do osób znajdujących się w sytuacji art. 10 ustawy emerytalnej. Rażącem przejawem dyskryminacji jest bowiem usytuowanie osoby odwołującej się w sytuacji gorszej względem funkcjonariusza zwolnionego ze służby na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy emerytalnej, gdyż sytuacja funkcjonariusza skazanego prawomocnym wyrokiem jest zdecydowanie lepsza, skoro przysługuje mu prawo do pobierania świadczenia z FUS, a zatem nie traci on tak jak funkcjonariusz objęty art. 13b ustawy emerytalnej prawa do świadczenia za lata przed 1990 r., o czym świadczy art. 10 ust. 4 ustawy.

Powyższe przykłady przemawiają, przede wszystkim za niesprawiedliwością i rażąco nieproporcjonalnością wprowadzonej regulacji w stosunku do jej zamierzonego celu.

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

Podsumowując, wskazać należy, że ze względu na arbitralny dobór cechy relewantnej, ustawa emerytalna powoduje nieusprawiedliwione różnicowanie sytuacji prawnej osoby odwołującej 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 r. 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). Oceniając podstawę prawną zaskarżonych decyzji z punktu widzenia konstytucyjnego należy więc odpowiedzieć na pytanie, czy kwestionowane przepisy ograniczają lub odbierają prawa niesłusznie nabyte, czy też ingerują w niedostępną dla ustawodawcy sferę praw słusznie nabytych. Na to pytanie odpowiedzi udzielił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 i jego uzasadnieniu, dotyczącym noweli z 2009 r. Trybunał wskazał bowiem w uzasadnieniu orzeczenia, że jednym z zasadniczych argumentów przemawiających wówczas za oceną ustawy z 23 stycznia 2009 r. jako nienaruszającej konstytucyjnych standardów ochrony praw nabytych była okoliczność, że choć „ustawodawca był zatem upoważniony - mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej - do wprowadzenia regulacji obniżających - w racjonalnie miarkowany sposób - świadczenia emerytalne za okres służby w tajnej policji politycznej” to jednak ustawa z 2009 r. spełniała wymagania ochrony praw nabytych, dlatego, że „każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który został zatrudniony w nowo tworzonych służbach policji bezpieczeństwa, ma w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od połowy 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z uprzywilejowanych zasad zaopatrzenia emerytalnego.

Trybunał uznał, że ustawodawca jest upoważniony do wprowadzenia regulacji znoszących przywileje emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej – te bowiem można ocenić w kategoriach niesłusznie nabytych. Nie dotyczy to jednak okresów służby w III RP, w tym także nie wynikających z zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, czy też prawa do podwyższenia emerytury o 15%

w związku z inwalidztwem nabytym w służbie Państwu Polskiemu po 1990 r. Takie uprawnienia nie mogą bowiem być uznane za „przywileje emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej”.

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

Zdaniem Sądu Okręgowego omawiana ustawa narusza zakaz nierównego traktowania i dyskryminacji odwołującego się 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 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 po 1990 r., stanowi pogwałcenie zasady równości, a także sprawiedliwości społecznej.

Podobnie, nie ma żadnego uzasadnienia dla wyłączenia stosowania zasady równości przez ograniczenie stosowania art. 14 ustawy emerytalnej. R. D. (1) w czasie pełnienia służby nie dopuścił się naruszenia wolności i czci innych osób, zaś pozbawienie go de facto uprawnień z tego tytułu godzi w zasadę równości i sprawiedliwości społecznej. Tym samym brak jest podstaw, aby wyłącznie ze względu na służbę przed 1 sierpnia 1990 r. pozbawiać możliwości uwzględnienia służby na rzecz państwa polskiego po tej dacie w wymiarze wynikającym z prawa obowiązującego w chwili nabycia poszczególnych uprawnień. Takie postępowanie jest niezgodne z dotychczasowym rozumieniem zasady ochrony praw nabytych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdzał, że chodzi o zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także z zasadą równości (uwagi SN do projektu ustawy).

Dodatkowo, ustawa z 16 grudnia 2016 r. wprowadzająca drugie już obniżenie wskaźników rocznych byłych funkcjonariuszy stanowi ponowną sankcję, co można przez analogię do zasad stosowanych w polskim porządku prawnym uznać za naruszenie zasady *ne bis in idem*, w rozumieniu prawnokarnym. Oczywiście, ustawa z 16 grudnia 2016 r. nie przewiduje odpowiedzialności karnej, zaś podstawą obniżenia świadczenia nie jest stwierdzenie winy byłych funkcjonariuszy za wykroczenie czy przestępstwo. Należy jednak traktować ją na podobnej zasadzie co quasi odpowiedzialność karną, bowiem ustawodawca odgórnie stwierdza, że wszyscy funkcjonariusze będący adresatami ustawy zmieniającej dopuścili się czynów, jakie kwalifikują ich do obniżenia im świadczeń emerytalnych, co należy poczytywać ze represję analogiczną do kar stosowanych w prawie karnym. Powyższe świadczy o tym, że mimo ubezpieczeniowego charakteru sprawy, należy zastosować doń zasadę *ne bis in idem*.

Jak podkreślał Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2014 r., zasada *ne bis in idem* nie jest ujęta *expressis verbis* w polskiej Konstytucji, jednakże Trybunał Konstytucyjny wyprowadza ją przede wszystkim z wzorca określonego w art. 2 Konstytucji, stanowiąc, że zasada ta należy do fundamentalnych zasad prawa karnego i stanowi jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zaś wszelkie odstępstwa od tej zasady, w szczególności stworzenie organowi władzy publicznej kompetencji do dwukrotnego zastosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn, stanowiłoby naruszenie tej zasady (wyroki TK: z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OTK-A z 2008 r. Nr 3, poz. 42 oraz z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK-A z 2004 r. Nr 10, poz. 103).

Podwójne karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi bowiem, zdaniem Trybunału, naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego. Co istotne, zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karno-administracyjnych (wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK-A, Nr 9 z 2010 r., poz. 104).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje również pogląd, że zasada *ne bis in idem* stanowi jeden z elementów prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przejawiający się w zapewnieniu rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej. W ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że prawo do sądu przejawia się w trzech podstawowych aspektach, tj.: po pierwsze, prawie do uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem; po drugie, prawie do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności - sprawiedliwego, rzetelnego postępowania sądowego; po trzecie, prawie do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zagwarantowanie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej wiąże się m.in. z zakazem dwukrotnego stosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn (wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06 oraz cyt. tam orzeczenia TK).

Jak podkreśla się w doktrynie, zasada *ne bis in idem* „chroni jednostkę przed nadużyciem *ius puniendi* państwa, sprowadzającym się do wielokrotnego procedowania oraz karania za ten sam czyn (...) stanowi dla jednostki istotną gwarancję przed ponownym wszczęciem postępowania karnego, a co za tym idzie, ważną barierę przed urzeczywistnieniem możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za czyn, który już raz został osądzony. Z tego wynika, że formalnoprawny charakter ww. zasady wysuwa się na plan pierwszy, zapewniając jednostce ochronę przed życiem w stanie niepewności i w poczuciu braku bezpieczeństwa prawnego. Pewność prawa gwarantuje oskarżonemu, że nie zostanie on ponownie osądzony za swój czyn, jeżeli został np. uniewinniony oraz, że nie zostanie nałożona na niego nowa sankcja karna w przypadku jego wcześniejszego skazania. Tym samym każda jednostka, której sprawa została osądzona, nie powinna się obawiać, że będzie ponownie prowadzone przeciwko niej postępowanie o ten sam czyn. Stanowi to wyraz ochrony godności i wolności jednostki, a jednocześnie blokadę przed ewentualnymi nadużyciami władzy ze strony państwa. Ta ostatnia uwaga odwołuje się do materialnoprawnych argumentów uzasadniających zasadę *ne bis in idem*, które wiążą się z proporcjonalnością reakcji karnej oraz poszanowaniem godności jednostki” (A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011, s. 37 i 43).

Uznając powyższe za słuszne i przenosząc przez analogię na grunt sprawy niniejszej Sąd Okręgowy stwierdził, że ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2016 r. jest ponowną represją wobec byłych funkcjonariuszy jednostek służb bezpieczeństwa państwa.

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 (relewantną) 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 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.

W przepisach ustawy, stanowiących podstawę prawną skarżonych decyzji, ustawodawca wyróżnił grupę osób, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa”, która to grupa została wyróżniona spośród wszystkich uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych. Grupa ta została przez ustawodawcę zdefiniowana w art. 13b ustawy. Ustawa nie rozróżnia natomiast w tej grupie osób, które pełniły służbę jedynie „na rzecz totalitarnego państwa” od tych, które zostały następnie pozytywnie zweryfikowane i pełniły służbę także na rzecz demokratycznego państwa. W konsekwencji wszystkie osoby, które miały chociażby epizod w „służbie na rzecz totalitarnego państwa”, a następnie, nawet przez wiele lat, pełniły służbę w państwie demokratycznym, zostają dotknięte regulacjami ustawy, tj. obniżeniem świadczeń emerytalno-rentowych i to zarówno tych wypracowanych przed 1990 r., jak i później.

Wobec powyższego, w ocenie Sądu, przez opisaną regulację, ustawodawca złamał zasady równości wobec prawa („równości w prawie”). 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 r. 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, 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 totalitarnego. 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 przyjęci do służby po raz pierwszy 12 września 1989 r. (art. 13c pkt 1 ustawy emerytalnej funkcjonariuszy), z narażeniem bezpieczeństwa, zdrowia i życia. O niemożności wyróżnienia i dyskryminowania ich przez ustawodawcę świadczą liczne przykłady ich zaangażowania w tworzenie służb wolnej Polski, znajdujące odzwierciedlenie w awansach, nagrodach, odznaczeniach. Tego typu dywersyfikacja nie znajduje wystarczającego uzasadnienia. Obie grupy funkcjonariuszy po 31 lipca 1990 r. (czy też po 11 września 1989 r.) charakteryzują się 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. 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 31 stycznia 1996 r. w sprawie K 9/95), a dodatkowo jest zasadą prawa unijnego.

Z zasady proporcjonalności wypływa przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, a także wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (tak w orzec. TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94). Zasada ta sprowadza się do tego, że w sytuacji, gdy cel regulacji prawnej można osiągnąć za pomocą dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację prawną podmiotu niż drugi, to należy wybrać korzystniejszy dla podmiotu. W tym konkretnym przypadku osoby odwołującej się przedmiotowa regulacja jest nieproporcjonalna, gdyż sankcje finansowe w postaci pozbawienia świadczeń emerytalnych za okres służby przed 31 lipca 1990 r. i ich poważne ograniczenie za okres po 31 lipca 1990 r. stosowane są w sposób automatyczny. Poza jakimkolwiek zainteresowaniem ustawodawcy pozostały procedury weryfikacyjne, którym poddawali się funkcjonariusze, ich zasługi, nagrody i odznaczenia zdobyte w służbie, itp. W miejsce tego wprowadzona została koncepcja winy zbiorowej, nieproporcjonalnej do celu jakim było zamknięcie określonego rozdziału w dziejach

państwa. Poza tym sankcje finansowe jakie zdecydowano się wprowadzić są niewspółmierne do zaistniałej sytuacji. Okazuje się bowiem, że rzeczywisty wskaźnik obliczenia podstawy wymiaru świadczeń za lata po 1990 r. jest w większości przypadków niższy niż gwarantowane ustawowe 2,6%, co spowodowane jest ustaleniem górnego pułapu wysokości świadczenia. Nadto wprowadzone sankcje finansowe są nieproporcjonalne także z uwagi na to, że ustawa z 16 grudnia 2016 r. traktuje w sposób zdecydowanie mniej korzystny funkcjonariuszy zweryfikowanych pozytywnie i pełniących dalej służbę, niż tych, którzy albo tej służby nie kontynuowali z uwagi na negatywną weryfikację albo utracili prawo do świadczenia emerytalnego na skutek wyroku skazującego za przestępstwo. Poza tym, aktualna zmiana w systemie emerytalno-rentowym funkcjonariuszy następuje po przeszło 25 latach od chwili upadku poprzedniego ustroju, co samo w sobie wskazuje na naruszenie zasady proporcjonalności, gdyż trudno zgodzić się z tym, że wprowadzanie sankcji finansowej, może odnieść skutek po tak długim okresie.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji 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.). 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.

Podsumowując, w ocenie Sądu, rację ma Sąd Najwyższy, wywodząc, że brak jest podstaw, „aby wyłącznie ze względu na służbę przed 1 sierpnia 1990 r. pozbawiać możliwości uwzględnienia służby na rzecz Państwa Polskiego po tej dacie w wymiarze wynikającym z prawa obowiązującego w chwili nabycia poszczególnych uprawnień. Takie postępowanie jest niezgodne z dotychczasowym rozumieniem zasady ochrony praw nabytych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdzał, że chodzi o zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych” (uwagi SN do projektu ustawy).

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 oraz 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. „Wprawdzie 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 Trybunał Konstytucyjny 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 szczególny rodzaj ustawowego „przywileju”, który jednak - jak podkreśla Trybunał - 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 stanowionej 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. 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 zwykłym. 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 pozostawać w rozsądnej proporcji do zamierzonego celu i treści gwarantowanych przez normy konstytucyjne wolności i praw. Obniżenie świadczenia odwołującemu się, w ocenie Sądu, było nieproporcjonalne a przez to niesprawiedliwe.

Nowelizacja z grudnia 2016 r. pozbawia funkcjonariuszy prawa do emerytury za okres (służby na rzecz totalitarnego państwa) sprzed 1 sierpnia 1990 r. i dodatkowo, przez art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3, obniża prawo do emerytury i renty do średniego świadczenia wypłaconego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Dzieje się tak mimo, że okresy nie uznane za służbę na rzecz totalitarnego państwa do 31 lipca 1990 r. lub okresy służby od 1 sierpnia 1990 r., w przypadku innych funkcjonariuszy, przyznają prawo do emerytury i renty w wysokości 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, co jest podyktowane słusznie uzasadnionym interesem społecznym oraz specyfiką służby, przez nikogo niekwestionowaną.

Ustawodawca w art. 15c 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 r. dotyczyła 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 długo 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 dnia 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, że w wielu przypadkach rzeczywisty wskaźnik podstawy wymiaru za okres po 1990 r. jest niższy niż 2,6%.

Kryterium to cechuje się:

1. dowolnością — równie dobrze można bowiem było wybrać jako takowe kryterium jakąkolwiek inną kwotę — brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia dla wyboru akurat takowej,
2. 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),
3. 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,
4. nieproporcjonalnością - nie sposób upatrywać w jakkolwiek rozumianej sprawiedliwości uzasadnienia dla zastosowania tegoż kryterium, z pewnością nie zaś w omawianych już wyżej zasadach sprawiedliwości społecznej.

Zasady równości i niedyskryminacji mają szczególny związek z gwarancją godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP), zgodnie z którą „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Zgodnie z orzecznictwem TK, „będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych [...] nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym” (wyrok z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00).

Ustawa nowelizująca jest już drugą regulacją dotyczącą obniżenia emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa i jest dalej idąca niż ustawa z 2009 r. Obniża ona już po raz kolejny i to w większym stopniu uposażenia tej samej grupy funkcjonariuszy, nie ograniczając się do praw nabytych w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa przed 31 lipca 1990 r., ale odbiera także świadczenia wypracowane w III RP. Ustawa zatem narusza zasadę równości, przy czym regulacja taka uderza w osoby niezdolne z uwagi na wiek lub stan zdrowia do wykonywania pracy zarobkowej, celem uzupełnienia utraconych świadczeń, wypracowanych na równi z funkcjonariuszami przyjętymi do służby po raz pierwszy od 1990 r.

Sąd ponadto wskazał, 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. Represje te w stosunku do prawa do zabezpieczenia społecznego (polegające na całkowitym odebraniu prawa do zabezpieczenia emerytalnego za okres służby do 1990 r. oraz istotnym obniżeniu emerytur wypracowanych słusznie w III RP) są dalej idące i silniejsze aniżeli represje i sankcje stosowane wobec funkcjonariuszy, którym udowodniono popełnienie przestępstwa w związku ze służbą i którzy zostali na tej podstawie skazani prawomocnymi wyrokami sądów, a więc są niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.

Niezależnie od powyższego Sąd zwrócił uwagę, że to na stronę odwołującą się 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 bowiem 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.

Sąd zauważył, że ustawodawca w spornej ustawie nie pozbawił osoby odwołującej prawa do świadczeń, a jedynie obniżył ich wysokość i to do poziomu nie niższego niż gwarantowane świadczenia minimalne jak też wyższego niż gwarantowany poziom minimum egzystencjalnego. Tym samym nie można uznać, by odwołujący się został pozbawiony prawa do zabezpieczenia społecznego. Sporna jest natomiast jedynie ocena czy wysokość obniżonych świadczeń jest zgodna z poziomem gwarantowanym w zasadach ogólnych Konstytucji RP czy przepisów prawa międzynarodowego. Te zaś w żaden jasny i precyzyjny sposób nie określają konkretnych kwot w jakich prawo krajowe (przedmiotowa ustawa) winno przyznawać sporne świadczenia. Tym samym zasady ogólne nie dają nawet przy ich bezpośrednim zastosowaniu możliwości dokonania konkretnego rozstrzygnięcia w sprawie w oparciu jedynie o te zasady.

Konkludując Sąd 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.

Tym samym rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie winno być oparte o przepisy ustawy, lecz bez stosowania niezgodnych z konstytucją art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy. Mając to na uwadze Sąd uznał odwołanie za uzasadnione i na podstawie art. 47714 § 2 KPC zmienił zaskarżoną decyzję, przyznając stronie odwołującej prawo do świadczeń w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.

Sąd Okręgowy stwierdził, że mając na uwadze poczynione w sprawie ustalenia faktyczne należało stwierdzić, że okres służby odwołującego od 7 czerwca 1982 r. do 1 stycznia 1990 r. nie może zostać uznany za okres służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b cytowanej ustawy. Jak wynika bowiem z ustaleń Sądu, odwołujący się w okresie służby zajmował się typowymi czynnościami związanymi z naprawami eksploatacyjnymi urządzeń techniki operacyjnej. Organ rentowy nie wykazał tymczasem w jaki sposób rodzaj czynności odwołującego się wpłynął na uznanie ich za służbę na rzecz państwa totalitarnego, w szczególności zaś nie wskazano, by odwołujący się w okresie tym naruszył podstawowe prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość i suwerenność Państwa Polskiego. Okoliczności sprawy wskazują tymczasem, że odwołujący się czynności takich się nie dopuścił.

Sąd Okręgowy podzielił stanowisko zawarte w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. w sprawie o sygn. III UZP 1/20 wskazujące, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy wskazanej na wstępie 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. Materiał dowodowy nie wykazał, by odwołujący się dopuścił się w czasie pełnienia służby w analizowanym okresie tego rodzaju naruszeń.

Od powyższego wyroku apelację wniósł pozwany Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaskarżając go w całości, i zarzucając Sądowi Okręgowemu:

- naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, tj. art. 328 § 2 k.p.c. przez brak wyjaśnienia w uzasadnieniu wyroku podstawy faktycznej i wskazania podstawy prawnej na podstawie, której Sąd pierwszej instancji ustalił wysokość emerytury policyjnej odwołującego się z pominięciem art. 13b w związku z art. 15c ust. 1 – 3 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020 r., poz. 723 ze zm.) zwaną dalej: „ustawą zaopatrzeniową”;

- naruszenie art. 233 § 1 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na dowolnej, a nie swobodnej ocenie charakteru służby odwołującego się i uznaniu, że nie podlegała ona na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych podczas, gdy ze zgromadzonego materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że w okresie od 7 czerwca 1982 r. do 1 stycznia 1990 r. odwołujący był słuchaczem specjalnego kursu operacyjnego SB Wyższej Szkoły (...) w L., a następnie pełnił służbę w Wydziale „T” SB w (...) w Wydziale „T” SB w (...) w L., był słuchaczem studiów stacjonarnych Wyższej Szkoły (...) w L. oraz ponownie pełnił służbę w (...) w L., co nakazywało wysnucie wniosków przeciwnych;

- naruszenie art. 233 § 1 w związku z art. 252 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia - polegające na zakwestionowaniu przez Sąd pierwszej instancji informacji o przebiegu służby sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, pomimo braku udowodnienia przez odwołującego się okoliczności przeciwnych;

- naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia tj. art. 390 k.p.c. przez nieuzasadnione przyjęcie że uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., sygn. III UZP 1/20 znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie i nieuprawnione przyjęcie, że brak wykazania dopuszczenia się przez odwołującego się naruszenia podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela uprawniało do odmowy zastosowania art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej;

- naruszenie przepisów prawa materialnego przez niezastosowanie, w szczególności: art. 13a ust. 5, art. 13b, art. 15c ust. 1-5 ustawy zaopatrzeniowej oraz 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 grudnia 2018 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Celno - Skarbowej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2018 r., poz. 2373 z późn. zm.), co skutkowało brakiem uznania, że odwołujący się wykonywał służbę na rzecz państwa totalitarnego;

- naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 15c w związku z art. 13a ust. 5 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez nieuzasadnione przyjęcie, że odwołujący się nie powinien podlegać rygorom przewidzianym w tych przepisach, pomimo, że spełnia przesłanki w nich określone;

- naruszenie art. 15c ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej przez nieuzasadnione pominięcie zasad zawartych w tej dyspozycji stanowiącej, że przepisów art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tym przepisach udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynności wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego — pomimo, że odwołujący nie wykazał spełnienia tych okoliczności;

- niezastosowanie art. 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), zwaną dalej: „ustawą zmieniającą”, co skutkowało brakiem akceptacji przez Sąd I instancji dokonania przez pozwanego wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczenia;

- naruszenie art. 178 ust. 1 Konstytucji RP przez jego niezastosowanie i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawy zaopatrzeniowej;

- art. 193 Konstytucji RP przez niezwrócenie się przez Sąd I instancji do Trybunału Konstytucyjnego z zapytaniem o zgodność art. 15c ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP, a w konsekwencji samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, w oparciu, o który wydana została zaskarżona decyzja, co w konsekwencji spowodowało wydanie orzeczenia nieuwzględniającego regulacji wynikającej z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej;

- art. 188 Konstytucji RP przez samodzielne rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, w oparciu o który wydana została zaskarżona decyzja, pomijając wynikającą z tego przepisu wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją RP.

Z uwagi na powyższe organ rentowy wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania oraz zasądzenie kosztów postępowania, ewentualnie uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi decyzję w zakresie zasądzenia kosztów postępowania.

W odpowiedzi na apelację odwołujący się wniósł o jej oddalenie w całości, podtrzymując w całości argumentację zawartą w odwołaniu od decyzji i nie zgadzając się ze sformułowanymi w apelacji zarzutami. Odwołujący się wniósł także o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania apelacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja okazała się zasadna skutkując zmianą zaskarżonego wyroku przez oddalenie odwołania, choć trafne okazały się tylko nieliczne 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 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2020 r., 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 28 lipca 2017r. obniżającej wysokość emerytury odwołującego się, począwszy od 1 października 2017r. Jest to kolejne obniżenie świadczenia emerytalnego odwołującemu się, który został objęty regulacjami obniżającymi te świadczenia w 2009r. (decyzje z 10 i 17 grudnia 2009 r.), o czym była mowa wyżej.

Wiodącym argumentem Sądu Okręgowego, decydującym o podstawie prawnej rozstrzygnięcia i zastosowanej wykładni prawa w niniejszej sprawie była sformułowana przez ten Sąd teza, że przepisy ustawy determinujące treść decyzji organu emerytalno-rentowego, naruszają przepisy Konstytucji RP, co dyskwalifikuje możliwość uznania wydanej na ich podstawie decyzji, jako zgodnej z prawem. Omówienie stwierdzonych przez Sąd Okręgowy naruszeń organu rentowego w tym zakresie zostało zawarte powyżej, w części sprawozdawczej niniejszego uzasadnienia i nie ma potrzeby ich powtarzania. Kluczowe dla Sądu pierwszej instancji było stwierdzenie w konkluzji, że w sprawie nie powinny być stosowane przepisy, na których oparto zaskarżoną decyzję, gdyż są one sprzeczne z Konstytucją RP.

Zdaniem Sądu Okręgowego odwołanie okazało się zasadne, choć nie ulega wątpliwości, że odwołujący się formalnie pełnił służbę na rzecz organów totalitarnego państwa, wskazanych w art. 13 b ust. 1 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 2020 r. poz. 723 ze zm., zwanej "ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy") 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 Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270, dalej jako „ustawa nowelizująca”).

Niezależnie od omówienia przepisów Konstytucji RP, do których naruszenia w ocenie Sądu pierwszej instancji doszło w niniejszej sprawie, Sąd zauważył, że stwierdzone naruszenia praw podstawowych i zasad ogólnych wywodzą się także z traktatów europejskich i w istocie prowadzą również do naruszenia tożsamyh zasad i praw określonych w Konstytucji RP. Sąd Okręgowy stwierdził, że nie ma wątpliwości, że tożsame, czy podobnie interpretowane zasady wynikają z przepisów Konstytucji RP (zasada godności człowieka - art. 30 Konstytucji RP, zasada rządów prawa art. 2 i 7 Konstytucji RP, zasada równości i niedyskryminacji - art. 32 Konstytucji RP, zasada prawa do rzetelnego procesu i

efektywnej kontroli sądowej – art. 45 Konstytucji RP, zasada sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy – art. 175 i art. 10 Konstytucji, zasada proporcjonalności, która na gruncie prawa polskiego wynika także z art. 2 Konstytucji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 1996 r. w sprawie o sygn. K 9/95), dalej zasada ochrony własności (art. 21 i 64 Konstytucji RP).

Z powyższej perspektywy Sąd pierwszej instancji stwierdził, że ocena czy przedmiotowa ustawa naruszyła wskazane zasady ogólne nie wymaga odnoszenia się do przepisów prawa międzynarodowego, skoro tożsame w treści i tożsamo interpretowane zasady ogólne zostały wyrażone w prawie krajowym. Z drugiej strony oznacza to, że stwierdzenie braku naruszenia zasad konstytucyjnych wyrażonych w prawie krajowym musi również oznaczać brak naruszenia tożsamych zasad wyrażonych na gruncie prawa europejskiego. W związku z powyższym Sąd Okręgowy stwierdził, że w niniejszej sprawie nie zachodzi konieczność odwoływania się do zasad traktatowych UE czy Karty Praw Podstawowych w zakresie w jakim tożsame zasady powtórzone zostały w krajowym porządku prawnym tj. w Konstytucji. Wobec powyższego Sąd uznał za wystarczające dla rozstrzygnięcia sprawy zbadanie zgodności przedmiotowej ustawy z Konstytucją RP, co ma przesądzający charakter dla stwierdzenia naruszeń tak samo rozumianych zasad europejskich.

W konkluzji uzasadnienia Sąd Okręgowy zauważył, że w analogicznym duchu dokonana została wykładnia służby na rzecz totalitarnego państwa w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20 opubl. OSNP 2021/3/28), który stwierdził, że „kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji winno 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”. Ostatecznie Sąd Okręgowy stwierdził, że w niniejszej sprawie brak jest dowodów na to aby odwołujący się łamał prawa człowieka a jego czynności w ramach pełnionej służby polegały na gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Uzasadnienie w części dotyczącej tej kwestii jest jednak niezwykle lakoniczne, nie poprzedzone żadną analizą i w istocie sprowadza się do sformułowania tezy, że postępowanie dowodowe nie wykazało aby odwołujący się naruszył prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość i suwerenność państwa polskiego. Dokonując ustaleń faktycznych odnoszących się do przebiegu służby odwołującego się i jej charakteru, Sąd Okręgowy oparł się w głównej mierze na zeznaniach samego zainteresowanego, nie dokonując ich oceny z szerszej perspektywy. Także zatem po uwzględnieniu treści powyższej uchwały Sądu Najwyższego, Sąd Okręgowy stwierdził, że w niniejszym przypadku brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczenia odwołującego się.

W powyższym kontekście Sąd pierwszej instancji dokonał samodzielnie oceny zgodności z Konstytucją RP art. 1 ustawy nowelizującej. Analiza ta doprowadziła Sąd Okręgowy do wniosku, że choć odwołujący się przed 1 sierpnia 1990r. pełnił służbę w jednostkach organizacyjnych zakwalifikowanych przez ustawodawcę jako organy totalitarnego państwa, co nie budzi wątpliwości, to jednak rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie znajduje oparcie w przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym bez stosowania niezgodnych, w ocenie Sądu, z Konstytucją art. 15c, art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b tej ustawy.

Z powyższym stanowiskiem Sąd Apelacyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, nie może się zgodzić.

W niniejszym postępowaniu należało ocenić poprawność zastosowania w decyzji organu rentowego stanowiącej przedmiot procesu, ww. przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270), wobec odwołującego się R. D. (1).

W pierwszej kolejności ocenie należy poddać podniesione w apelacji organu rentowego zarzuty naruszenia prawa procesowego, których zasadność ma wpływ na trafność zastosowania przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego. Organ rentowy zarzucił w apelacji naruszenie szeregu przepisów postępowania, i chociaż sama apelacja ostatecznie okazała się zasadna, to powyższe zarzuty w przeważającym zakresie nie były trafne. Istota problemu w niniejszej sprawie sprowadzała się bowiem przede wszystkim do oceny poprawności zastosowania wykładni regulacji materialnoprawnych, przez pryzmat obowiązujących norm konstytucyjnych. Ustalenia faktyczne poczynione przez

Sąd pierwszej instancji były natomiast co do zasady prawidłowe, choć niepełne i wymagające uzupełnienia, zaś pisemne motywy zaskarżonego orzeczenia pozwalały na dokonanie jego kontroli instancyjnej i brak było podstaw do stwierdzenia, że naruszony został przepis art. 328 § 2 k.p.c. (obecnie art. 327¹ k.p.c.).

Uzasadnienie wyroku powinno zawierać wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, obejmującej ustalenie faktów, które sąd uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej oraz wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia te wymagania zawierając w swej treści ustalenia faktyczne adekwatne do przedmiotu sporu, wskazując dowody, na podstawie których Sąd dokonał tych ustaleń, ocenę dowodów, prawnomaterialną podstawę wyroku i zastosowane w tym zakresie przepisy oraz ich wykładnię.

Powszechnie w orzecznictwie przyjmuje się, że zarzut naruszenia art. 328 § 2 (obecnie 327¹) k.p.c. może być usprawiedliwiony tylko w wyjątkowych okolicznościach, tj. jedynie wtedy, gdy treść uzasadnienia orzeczenia Sądu pierwszej instancji uniemożliwia dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania orzeczenia lub w przypadku zastosowania prawa materialnego do niedostatecznie jasno ustalonego stanu faktycznego, jak również braku wskazania podstawy prawnej oraz motywów, którymi kierował się sąd. Powyższe jest związane z tym, że sposób sporządzenia uzasadnienia orzeczenia z natury rzeczy nie ma wpływu na wynik sprawy, jako że uzasadnienie wyraża jedynie motywy wcześniej podjętego rozstrzygnięcia (por. wyrok Sądu Najwyższego z 7 stycznia 2010 r., sygn. II UK 148/09, LEX nr 577847). Opisana sytuacja w realiach niniejszej sprawy nie ma jednak miejsca gdyż pisemne motywy zaskarżonego wyroku przedłożone przez Sąd Okręgowy spełniają funkcję przypisaną przez ustawę uzasadnieniu orzeczenia, umożliwiając odtworzenie rozumowania sądu orzekającego, które znalazło wyraz w sentencji zapadłego orzeczenia. W ocenie Sądu Apelacyjnego uzasadnienie zaskarżonego wyroku posiada wszystkie niezbędne elementy konstrukcyjne, co umożliwia dokonanie kontroli instancyjnej orzeczenia Sądu pierwszej instancji.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa procesowego wskazać należy, że Sąd pierwszej instancji słusznie zwrócił uwagę, że informacja o przebiegu służby odwołującego się przedstawiona przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, nie jest dla sądu powszechnego prowadzącego sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych wiążąca, i że kontrola zaskarżonych decyzji organów rentowych polega przede wszystkim na możliwości przeprowadzenia niczym nieograniczonego postępowania dowodowego w zakresie faktów stanowiących podstawę ich wydania. Za słusznością tego stanowiska przemawia utrwalone od lat orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Przypomnieć należy, że już w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r. (sygn. II UZP 10/11, OSNP 2012 Nr 23-24, poz. 298) wyrażono stanowisko, że sąd ubezpieczeń społecznych, 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 (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 wolą ustawodawcy, 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.

Na pierwszy rzut oka kwestia ta w rozpoznawanej sprawie mogłaby być uznana jako mająca 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. Ten element sprawy wymaga jednak ustosunkowania się ze względu na sformułowany w apelacji zarzut odnoszący się także do rozkładu ciężaru dowodu. Kluczowym bowiem zagadnieniem dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest kwalifikacja służby R. D. (1), nie zaś jej faktyczny przebieg, a

ta kwalifikacja dokonywana być musi przez pryzmat pojęć prawa materialnego, których zastosowanie zależy wprost od dokonanych ustaleń w sferze faktów, wynikających z nich wniosków i ich interpretacji.

Pozwany organ rentowy stanął na stanowisku, że wiążący charakter informacji Instytutu Pamięci Narodowej w przedmiocie kwalifikacji służby danego funkcjonariusza jako służby na rzecz totalitarnego państwa, ze względu na pełnienie jej w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, dotyczy nie tylko postępowania administracyjnego przed wydaniem decyzji, lecz rozciąga się także na odwoławcze postępowanie sądowe. Z tego poglądu wynika bierność dowodowa pozwanego organu rentowego w toku postępowania rozpoznawczego przed sądem powszechnym, uznającego, że ciężar dowodu spoczywa na odwołującym się, który powinien wykazać, że jego służba nie miała charakteru służby na rzecz totalitarnego państwa. Taka kwalifikacja służby, w ocenie organu rentowego powinna być dokonywana wyłącznie w drodze ustalenia jednostek organizacyjnych (wymienionych w art. 13b ww. ustawy), w których była pełniona.

Takie stanowisko organu rentowego, nie podzielającego poglądu Sądu co do rozkładu ciężaru dowodu, w żadnym razie nie zwalnia jednak Sądu z obowiązku przeprowadzenia w tym zakresie samodzielnej oceny co do kwalifikacji służby pełnionej przez odwołującego się przy wykorzystaniu dostępnych w sprawie dowodów, w omawianej sprawie niekwestionowanych co do treści, dokumentów zawartych w aktach osobowych.

Odnosząc się zatem przede wszystkim do zarzutu organu rentowego dotyczącego wiążącego charakteru informacji IPN, należy przywołać ugruntowany i trafny pogląd, wyrażony przez Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20, OSNP 2021/3/28), że w orzecznictwie (SN) wykrystalizował się zasługujący na aprobatę mechanizm, spójny ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. m.in. postan. z 12 stycznia 2018 r., sygn. I OSK 2848/17, LEX nr 2445886), zgodnie z którym informacja o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem). Tak rozumiany skutek informacji o przebiegu służby został także zaaprobowany w orzecznictwie sądów powszechnych, co oznacza, że sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji IPN, która może być podważana. W kwestii tej słusznie 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, poddania jej kontroli choćby formalnej, zakwestionowania jej treści. Organ rentowy jest nią związany i przyjmuje zawarte w niej informacje jako ustalone fakty, jednak konstrukcja ta pozbawia funkcjonariuszy możliwości składania środków dowodowych, dotyczących przebiegu i charakteru ich służby, w tym możliwości podważenia i zażądania weryfikacji ustaleń przyjętych przez IPN.

Zagadnienie to było przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z 24 lutego 2010 r. (w sprawie o sygn. K 6/09, OTK-A 2010 r. Nr 2, poz. 15) wyjaśnił, że kontrola informacji o przebiegu służby wydawanej przez IPN, 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 IPN. Informacja o przebiegu służby nie jest więc władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), lecz jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do danej osoby fizycznej. Wskazana czynność ma charakter strictly informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie określonych faktów, zamieszczonych w aktach osobowych funkcjonariusza, celem ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych. Władczym rozstrzygnięciem wobec skarżącego jest decyzja organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego i jego wysokości. Zatem dopiero decyzja organu emerytalnego podlega kontroli sądowej. Natomiast właściwym sądem dokonującym tej kontroli jest sąd powszechny, a ten, podczas rozpoznawania istoty sprawy, jest uprawniony do weryfikacji informacji z IPN w postępowaniu dowodowym, przy zastosowaniu przepisów postępowania cywilnego (zob. także uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3).

Wypływający z powyższego wniosek jest oczywisty, skoro ustawowym zadaniem sądu powszechnego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych jest merytoryczne rozpoznanie odwołania. Wydany werdykt musi poprzedzać postępowanie dowodowe, bo taka jest podstawowa funkcja sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy (art. 175 Konstytucji), zwłaszcza w sprawach ubezpieczeniowych, w których nie stosuje się szeregu ograniczeń dowodowych (art. 473 k.p.c.). Oceny tej nie zmienia fakt, że informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., bowiem przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody (uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020r.; sygn. III UZP 1/20, OSNP 2021/3/28).

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 udowodniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (zob. wyroki: z 14 czerwca 2006r., sygn. I UK 115/06, OSNP 2007 nr 17-18, poz. 257; z 9 kwietnia 2009r., sygn. I UK 316/08, LEX nr 707858; z 16 czerwca 2011r., sygn. III UK 213/10, LEX nr 950436; z 11 sierpnia 2016r., sygn. II UK 323/15, LEX nr 2157273; z 11 października 2016r., sygn. I UK 356/15, LEX nr 2174067), 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 (zob. wyrok SN z 16 czerwca 2016r., sygn. III PK 139/15, LEX nr 2117654). Oznacza to, że formalne badanie dokumentów, co do których nie istnieje inna procedura pozwalająca zwalczać ustalenia faktyczne czy też umożliwiającą wykazanie charakteru zadań i obowiązków wykonywanych w okresie służby, nie realizuje prawa podstawowego do sprawiedliwego procesu, które musi być zagwarantowane (w odróżnieniu do procesów w systemach państw totalitarnych) nawet w przypadku braku stosownych przepisów dotyczących tego postępowania (por. wyrok TS z 22 marca 2000r., C-7/98, D. Krombach v. A. Bamberski, LEX nr 82735).

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. Przedstawione przez ubezpieczonego dowody zwalczające fakty, wynikające z informacji IPN, 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., miejsca pełnienia służby, zajmowanych stanowisk czy stopni służbowych. Co istotne i na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w ww. uchwale z 16 września 2020r. (sygn. III UZP 1/20) i na co zwrócono uwagę w doktrynie, podczas weryfikacji przebiegu służby należy sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy (szer. zob. B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, 2019 nr 87, s. 105).

Mając na uwadze powyższe tytułem uzupełnienia ustaleń faktycznych zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, wskazać należy, że w rozpoznawanej sprawie analiza akt osobowych R. D. (1) (sygn. (...)), załączona do akt sprawy w formie płyty CD (wydrukowanej i załączonej do akt), pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że odwołujący się znalazł się 7 czerwca 1982 r. w szeregach aparatu bezpieczeństwa publicznego na skutek własnych starań, z własnej woli, motywowanej pragnieniem podjęcia służby w organach Służby Bezpieczeństwa (wniosek z 19 maja 1982 r.). Przed podjęciem tej służby od 15 kwietnia 1981 r. został przyjęty (także na skutek własnych starań) do służby w MO na stanowisku milicjanta plutonu liniowego (...) ((...)) w K.. Na skutek pozytywnie rozpatrzonego wniosku o przyjęcie do służby w organach Służby Bezpieczeństwa, został skierowany z dniem 7 czerwca 1982 r. do odbycia „specjalnego kursu operacyjnego Służby Bezpieczeństwa”, który ukończył z wynikiem pozytywnym 17 września 1982 r. Rozkazem personalnym (...) w K. z 8 września 1982 r. został przeniesiony do dyspozycji (...) w L. od 31 sierpnia 1982 r. W opinii służbowej z 17 września 1982 r. sporządzonej przez dowódcę (...) ((...)) MSW w Ł. stwierdzono, że R. D. (1) w okresie odbywania szkolenia wykazał się dużą aktywnością w trakcie zajęć programowych i poza nimi, jego postawa ideowo – polityczna nie budziła zastrzeżeń, został wyróżniony pochwałą (...) za udział w wykonywaniu zadań specjalnych i potwierdził, że posiada predyspozycje do pracy w SB. Bezpośrednio po zakończeniu kursu został mianowany referentem techniki operacyjnej Wydziału „T” (...) w L., a od 1 lipca 1983 r. starszym referentem techniki operacyjnej w tej samej jednostce. W związku z upływem służby przygotowawczej, 15 kwietnia 1984 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym. Od 1 kwietnia 1985 r. został mianowany na stanowisko młodszego inspektora

Wydziału „T” SB. W latach 1986 – 1989 odbywał kurs w (...) w L., po czym 24 czerwca 1989 r. został mianowany na stanowisko inspektora Wydziału „T” (...) w L. z przyznaniem dodatku operacyjnego i specjalnego, a 4 stycznia 1990 r. awansował na stanowisko starszego inspektora tej jednostki. Z opinii służbowych i wniosków awansowych, zawartych w aktach osobowych, wynika, że był funkcjonariuszem o wysokim „poczuciu odpowiedzialności”, samodzielnym, z inicjatywą, o nienagannym stosunku do przełożonych i innych funkcjonariuszy. Stopień jego zaangażowania w podnoszeniu wiedzy zawodowej i społeczno – politycznej został oceniony jako bardzo dobry, a postawa ideowo – moralna jako wzorowa. Czynnie uczestniczył w działalności społeczno – politycznej. Od początku służby przyznano mu dodatek operacyjny, a następnie także dodatek specjalny. W opiniach służbowych podkreślano wysoką motywację do pracy i osiągnięć w służbie, umiejętność dostosowywania się do potrzeb w służbie przez wykonywanie czynności w przedłużonym czasie pracy, a często także w dni wolne od pracy. W opinii służbowej z 21 maja 1984 r. za okres służby od 1 września 1982 r. do 21 maja 1984 r. podkreślono, że jako młody wiekiem funkcjonariusz o stosunkowo krótkim stażu służby w pionie techniki specjalnej, łatwo przyswaja zagadnienia i specyfikę pracy operacyjno – technicznej w zakresie eksploatacji urządzeń techniki specjalnej. W okresie stanu wojennego „dał dowody dużej odpowiedzialności, wykonując rzetelnie swoje codzienne obowiązki służbowe. W opinii tej stwierdzono także, że ze względu na warunki służby „jest narażony na szkodliwe działanie hałasu spowodowanego pracą w warunkach ciągłego przeciążenia znacznie przekraczającego dopuszczalny poziom hałaśliwości i czasu jego działania” (...); orientuje się w dobrym stopniu w zakresie pracy operacyjno – technicznej na odcinku opracowań dokumentów z eksploatacji techniki specjalnej. (...) można na niego liczyć w trudnych sytuacjach społeczno – politycznych”.

Z opinii służbowych i wniosków awansowych, zawartych w aktach osobowych R. D. (1) wynika, że identyfikował się on w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z dużym zaangażowaniem wykonując zlecone mu zadania operacyjne, wykazywał przy tym własną inicjatywę. Jego pełna zaangażowania postawa była uzasadnieniem dla awansów służbowych.

Na pion „T” składały się Departament Techniki MSW oraz wydziały „T” terenowych jednostek SB (KWMO, od 1983 WUSW, KSMO i od 1983 r. SUSW) oraz sekcje „T” Wydziałów Zabezpieczenia Operacyjnego. Symbolem „T” określano jednostki Służby Bezpieczeństwa, których zadaniem było zakładanie, używanie i likwidacja instalacji środków techniki operacyjnej na polecenie jednostek operacyjnych SB.

Środkami techniki operacyjnej były: podsłuch pokojowy (PP), podsłuch telefoniczny (PT), podsłuch telegraficzny (PTG), podgląd dokumentowany fotograficznie (PDF) i tajne przeszukanie (TP). Do „środków techniki operacyjnej” zaliczał się również podsłuch zewnętrzny (PEZEW). Do stosowania „środków techniki operacyjnej” uprawniony był wyłącznie Departament Techniki MSW i jednostki pionu „T”, z nielicznymi wyjątkami (do stosowania PEZEW uprawnione były jednostki pionu „B” i pionu II, do stosowania TP uprawnione były także jednostki pionu II). Wszystkie materiały uzyskane „środkami techniki operacyjnej”, zarówno przetworzone (wyciągi, notatki, streszczenia), jak i oryginalne (stenogramy podsłuchów, nagrania, wydruki PTG, fotografie i filmy z PDF), miały być „wykorzystywane i przechowywane na prawach materiałów agenturalnych”; nie wolno było również ich używać do celów procesowych lub „w sposób dekonspirujący źródło ich pochodzenia”.

Informacje uzyskiwane w drodze stosowania różnych metod inwigilacji przez jednostki centralną i terenowe pionu „T” były przydatne w pracy operacyjnej SB w stosunku do osób „podejrzanych o wrogą działalność” przeciw komunistycznemu państwu. Instrumenty operacyjnego rozpracowywania były istotnym czynnikiem w pracy służby bezpieczeństwa. Czynności te, skoordynowane z innymi przedsięwzięciami operacyjnymi, stanowiły ważną pomoc w „rozpracowaniu i dokumentowaniu wrogiej działalności”. Stosowanie środków techniki operacyjnej było szczególnie przydatne w przypadku rozpracowywania osoby podejrzanej o przygotowanie bądź prowadzenie „wrogiej działalności” i unikającej kontaktów z ludźmi. W takim przypadku użyteczne dla SB informacje mogły być uzyskiwane tylko w wyniku zastosowania odpowiednio dobranych środków techniki operacyjnej. Dla zdobywania informacji wprawdzie priorytetowo traktowano tajnych współpracowników ze względu na ich przewagę nad środkami techniki operacyjnej, przez możliwość realizowania zadań w sposób ofensywny, oddziałujący na zachowanie się przeciwnika, to jednak doceniano szereg zalet zastosowania techniki operacyjnej. O ile sieć tajnych współpracowników mogła dostarczać częściowych informacji na temat rozpracowywanej osoby, o tyle zastosowanie podsłuchu telefonicznego i pokojowego

dawało duże możliwości identyfikacji jej kontaktów, działań, sytuacji zawodowej i osobistej. Ponadto środki techniki operacyjnej mogły dostarczać w sposób permanentny wielu wiarygodnych informacji, pochodzących bezpośrednio ze źródła. W praktyce działań operacyjnych SB źródła te traktowano równorzędnie i starano się, w myśl zasady efektywności i skuteczności, używać ich w sposób skoordynowany, a informacje z nich uzyskane – wzajemnie uzupełniać i weryfikować. Stąd podsłuchy – bardzo często stosowane jednocześnie z perlustracją korespondencji – były nieraz wykorzystywane wobec niewygodnych pisarzy, działaczy społecznych i aktywnych członków opozycji. Ponieważ informacje uzyskane z podsłuchów traktowano podobnie jak doniesienia tajnych współpracowników, przy ich przekazywaniu i przetwarzaniu obowiązywały ściśle zasady ochrony „źródła”. Podkreślano wagę informacji uzyskanych za pomocą środków techniki operacyjnej i przypomniano o przestrzeganiu zasad konspiracji. W zarządzeniach Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie stosowania i wykorzystania techniki operacyjnej zakazywano przypisywania informacji uzyskanych z podsłuchów osobowemu źródłom informacji (OZI). Uważano, że takie działanie byłoby sprzeczne z obowiązującymi zasadami pracy operacyjnej i mogłoby przynieść poważne szkody SB. Działania tej instytucji były planowane i modyfikowane na podstawie bieżącej sytuacji, która z założenia miała być odzwierciedlana przez dokumentację gromadzoną w poszczególnych sprawach. Jedną z podstawowych pomocy dydaktycznych dla funkcjonariuszy określała metody, jakimi miano dokonywać analizy prowadzonej sprawy operacyjnej: „[...] jeśli przedmiotem analizy jest dany stan sytuacji operacyjnej w sprawie operacyjnego rozpracowania, a celem jest ocena słuszności i efektywności zastosowanych dotychczas sił i środków operacyjnych oraz sposobów ich wykorzystania – to potrzebne są głównie:

- informacje od tajnych współpracowników;
- dokumenty przechwycone przez biura (np. „W”);
- komunikaty z obserwacji zewnętrznej;
- sporządzone plany wykonawcze itp.” (IPN, 01225/293, Instrukcja nr 003/5820)

Bez czytelnego rozróżnienia, która informacja pochodzi z jakiego źródła, niemożliwa byłaby jakakolwiek rzeczowa analiza i ocena, jakie środki operacyjne podejmowane w poszczególnych sprawach (aktywność tajnych współpracowników) przyniosły lepsze rezultaty, jaką wartość mają informacje uzyskane za pomocą podsłuchów i jakie znaczenie dla Służby Bezpieczeństwa miała zarówno sieć agenturalna w ogóle, jak i doniesienia poszczególnych tajnych współpracowników (A. Karpowicz, A. Rozwadowski, Taktyka pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa, Warszawa 1985, s. 70. 17; T. Polaszek, Niektóre aspekty organizacji działań w sprawach operacyjnego rozpracowania prowadzonych w Służbie Bezpieczeństwa, Warszawa 1985, s. 24–25; IPN, 01225/293, Instrukcja nr 003/58; zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 lipca 1966 r. nr 0078/66 w sprawie postępowania z dokumentami techniki operacyjnej i komunikatami z obserwacji w zakończonych lub zaniechanych sprawach operacyjnych IPN, 01225/761; zarządzenie MSW nr 0068/68 z 15 lipca 1968 r.; zarządzenie MSW z 27 grudnia 1979 r. nr 0047/79 w sprawie stosowania i wykorzystywania techniki operacyjnej z 27 XII 1979 r.; zarządzenie MSW z 17 lutego 1982 r. nr 0018/82 zmieniające zarządzenie w sprawie stosowania i wykorzystania techniki operacyjnej - zbiory archiwalne IPN <https://inwentarz.ipn.gov.pl>)

Ustalenia co do przebiegu służby R. D. (1), nie budzą wątpliwości, gdyż nie były kwestionowane na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, wobec czego zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art.233 k.p.c. jest nietrafny. Jednak powyższe rozważania, jak już wspomniano wyżej, okazały się niezbędne z uwagi na podniesiony w apelacji zarzut. Treść informacji IPN i dokumentacji zawartej w aktach osobowych nie była kwestionowana przez odwołującego się co do przebiegu służby. Zawartość akt osobowych, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie pozostawia wątpliwości co do charakteru służby R. D. (1) jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13 b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co potwierdza dokumentacja zawarta w tych aktach.

Zamykając tę część rozważań, które odnoszą się do kwestii proceduralnych wskazać należy, że częściowo zasadnym okazał się jedynie zarzut naruszenia art. 232 k.p.c. Sąd pierwszej instancji podejmując rozstrzygnięcie wskazał bowiem, że organ rentowy nie przejawiał inicjatywy dowodowej celem wykazania pełnienia przez odwołującego się

rzeczywistej służby na rzecz totalitarnego państwa, a chociaż sam ubezpieczony tego nie kwestionował, nie było to, w ocenie Sądu, wystarczające dla obniżenia świadczenia emerytalnego na podstawie regulacji zawartych w art. 15c w związku z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Powyższą konstatację należało uznać za nieuzasadnioną, gdyż sam fakt, że Sąd pierwszej instancji nie był związany treścią informacji IPN o przebiegu służby odwołującego się i oceny jej charakteru, nie oznacza, że był zwolniony od dokonania autonomicznie analizy treści dokumentów zawartych w aktach osobowych i samodzielnej oceny charakteru służby odwołującego się.

Rozważania w zakresie materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia należy podzielić na dwie części, jedną odnoszącą się do okresu służby R. D. (1) w latach 1982 – 1989 i drugą dotyczącą kontynuacji służby od 1 stycznia 1990 r. w Policji aż do ostatecznego zwolnienia z niej 30 czerwca 2008 r.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, w pierwszej kolejności przypomnieć należy, że na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2016r. poz. 2270) ustawodawca wprowadził do porządku prawnego kolejną (po ustawie z 23 stycznia 2009r.) regulację dającą podstawę do obniżenia emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Odwołujący się po raz pierwszy został objęty decyzją obniżającą świadczenie emerytalne, na podstawie ustawy z 23 stycznia 2009 r.

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 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, a 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 1990r. albo rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. W niniejszej sprawie odwołujący się nie powoływał się na żadną z tych przesłanek.

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 (zob. m.in. uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., sygn. II UZP 2/11,

OSN 2011 nr 15-16, poz. 210). 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), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia. 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. R. D. (1) korzystał z uprzywilejowanych w zakresie wysokości świadczeń emerytalnych ustalonych przy zastosowaniu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez ponad 9 lat (od 2008 do 2017 r.).

W przedmiocie utraty przez osoby pełniące służbę w organach bezpieczeństwa państwa byłego reżimu komunistycznego uprzywilejowania w sferze praw emerytalnych wypowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w decyzji nr 15189/10 z 14 maja 2013 r. wskazał, że ustawa zmieniająca (z 23 stycznia 2009 r.) swoją treść normatywną nie naruszała art. 3, art. 6 § 1 i 2, art. 7, art. 8 i art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 1 Protokołu nr 1 do tej Konwencji. ETPCz potwierdził, że wszystkie zasady mające generalnie zastosowanie w sprawach na tle art. 1 Protokołu nr 1 mają również znaczenie w przypadku emerytur. W wymienionej decyzji wskazano, że ustawodawca krajowy wyposażony w bezpośrednią legitymację demokratyczną jest lepiej przygotowany do oceny, czy w danym kraju ze względu na jego wyjątkowe doświadczenie historyczne i polityczne interes publiczny wymagał przyjęcia określonych środków dekomunizacji, aby zapewnić większą sprawiedliwość społeczną albo stabilność demokracji. Równocześnie, władze krajowe, ze względu na bezpośrednią wiedzę o swoim kraju, były uprawnione do potępienia w wybranym przez siebie czasie i formie, instytucji lub działań z przeszłości, które zgodnie z historycznym doświadczeniem kraju odrzucały zasady demokracji, rządów prawa i praw człowieka. Trybunał wskazał że, „w celu zapewnienia większej sprawiedliwości systemu emerytalnego Państwo mogło w uprawniony sposób przyjąć środki mające na celu zakończenie uprzywilejowania emerytalnego uznawanego za niezasadne i nieuczciwie uzyskane”. Trybunał zaakceptował również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który odrzucił argument, jakoby ustawa z 2009 r. służyła celom zemsty i kary zbiorowej. W ww. decyzji wskazano, że „zmniejszenie przywilejów emerytalnych osób, które przyczyniały się do utrzymywania władzy, lub które czerpały korzyści z opresyjnego ustroju, nie może być postrzegane jako forma kary. Emerytury w niniejszej sprawie zostały obniżone przez krajowe ciało ustawodawcze nie dlatego, że skarżący popełnili przestępstwo lub byli osobiście odpowiedzialni za naruszenia praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane z powodów politycznych jako nagroda za usługi uznane za szczególnie użyteczne dla komunistycznego państwa. W rzeczy samej, zważywszy na powód ich przyznania oraz na sposób, w jaki zostały nabyte, nie można na nie spojrzeć inaczej niż jak na rażącą niesprawiedliwość z punktu widzenia wartości stanowiących fundament Konwencji. W tym stanie rzeczy istnienie lub nieistnienie osobistej winy osób korzystających z takich nieuczciwych przywilejów nie ma znaczenia przy rozstrzygnięciu kwestii zgodności z art. 1 Protokołu nr 1”.

Powyższe argumenty pozostają aktualne w kontekście nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r. skutkującej obniżeniem świadczeń z zaopatrzenia emerytalno – rentowego objętych nią funkcjonariuszy (art. 13 b znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej), a nabierają szczególnego znaczenia wobec treści wyводу zawartego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. nowelizującej ustawę zaopatrzeniową, ustawa ta miała na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944r. do 31 lipca 1990r. Zdaniem

projektodawcy wprowadzone na gruncie ustawy „dezubekizacyjnej” z 2009r. rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie. Wskazano, że przywileje emerytalne i rentowe takich funkcjonariuszy nie zasługują na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. Jako przywilej należy rozumieć ustalanie świadczeń emerytalno - rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent w powszechnym systemie.

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 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 zasługującego na akceptację uzasadnienia dla takowych. 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 dalsze utrzymywanie tego rodzaju uprzywilejowania w nawet najmniejszym zakresie, w szczególności pielęgnujący pamięć o ofiarach zbrodni komunistycznych, które zostały całkowicie pozbawione możliwości nabycia jakichkolwiek świadczeń, lub będąc represjonowanymi przez aparat bezpieczeństwa często korzystały z zaniżonych świadczeń emerytalno-rentowych. Zestawiając służbę funkcjonariuszy organów, składających się na opisany 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.

Analizując niniejszą sprawę w powyższym kontekście należy stwierdzić, że przedstawiona przez Sąd Okręgowy argumentacja jest, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie do pogodzenia z powołanymi zasadami demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art.2 Konstytucji RP). Podkreślenia przede wszystkim wymaga, czego zdaje się nie dostrzegać Sąd Okręgowy, że w art. 2 Konstytucji RP ustrojodawca wyraził trzy (a nie jedną) zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które to zasady są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie. Nie ma możliwości kompleksowego scharakteryzowania żadnej z nich bez uwzględnienia pozostałych (zob. M.Florczak-Wątor w P.Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, 2021 r.). Nie można zatem akcentować zasady państwa prawa pomijając, że chodzi o zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, co wprost wynika z Konstytucji RP (art. 2). Nie może być zatem mowy o takim rozumieniu zasady państwa prawnego, która nie urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”, a także podkreśla się, że „sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistnić demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości” (zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98).

W doktrynie przyjmuje się, że prawa podmiotowe ustanowione w poprzedniej formacji ustrojowej są niepodważalne tylko przy założeniu niezmienności ich aksjologicznych racji i aktualności w nowym układzie stosunków społecznych i ekonomicznych. Transformacja pozwala ocenić czy i jakie prawa zostały nabyte niesłusznie, wskutek uprzywilejowania (por. T. Zieliński: Ochrona praw nabytych - zasada państwa prawnego, Państwo i Prawo 1992 nr 3, s.17). Dlatego sprawiedliwość jako cecha dotycząca oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów w tym przypadku ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wymaga uwzględnienia historycznych losów społeczeństwa polskiego, gdy „podstawowe wolności i prawa człowieka były naruszane” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca

2003r., sygn. SK 42/01, OTK-A 2003 Nr 6, poz. 63). W jednym ze swych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził nawet, że zasada sprawiedliwości społecznej ma pierwszeństwo przed zasadami wyprowadzonymi z zasady państwa prawnego (orzeczenie z 4 grudnia 1990r., sygn. K 12/90, OTK 1990 Nr 1, poz. 7).

W powołanej wyżej uchwale z 16 września 2020r. (sygn. III UZP 1/20) Sąd Najwyższy - analizując wątek historyczny omawianej regulacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - wskazał, że w latach 90-tych XX wieku Sejm RP podejmował uchwały odnoszące się: do zbrodniczych działań aparatu bezpieczeństwa państwowego w latach 1944-1956 (M.P. Nr 62, poz. 544); 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). W tym kontekście cel, któremu miała służyć regulacja z 2009 r. i któremu służyć ma nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej z 16 grudnia 2016 r., stanowiąca podstawę kwestionowanej w niniejszej sprawie decyzji, sprowadza się do przyjęcia założenia, że kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia należy uznać, 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. Należy przy tym mieć na uwadze, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych, socjalnych i prawnych dla siebie i członków swoich rodzin, w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy.

Do takiego celu nawiązano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., stwierdzając, że ustawa z 2009r. 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 ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej.

Nie można także zgodzić się z twierdzeniem, że wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016r. regulacje mają pełnić funkcje represyjne. Znowelizowane przepisy bowiem z założenia 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. Nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczeń emerytalnych w kwotach znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego.

Analizując zakres normatywny i skutki ustawy nowelizacyjnej z 16 grudnia 2016r. dla ukształtowania wysokości świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy, godzi się przypomnieć orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za zgodne z Konstytucją postanowienia ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową z 2009r. (zob. wyroki: z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK-A 2010 r. Nr 2, poz. 15; z 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Wprawdzie ustawa z 2009 r., w zakresie zasad ustalania na nowo wysokości świadczeń emerytalnych, była zdecydowanie łagodniejsza od ustawy z 2016 r., to jednak w warstwie założeń wykazuje daleko idące podobieństwa. Trybunał Konstytucyjny analizując zgodność z Konstytucją ustawy z 2009 r. stwierdził, że wspólnym mianownikiem aksjologicznym jest niewątpliwie dezaprobata dla metod i praktyk służby bezpieczeństwa (zob. wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK 1999 Nr 4, poz. 73), a środki demontażu dziedzictwa, po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji (zob. wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK-A 2007 Nr 5, poz. 48). Trybunał Konstytucyjny uznał, że demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość. Należy zgodzić się

przy tym, że nie może ono i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy.

Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z 15 lutego 1994 r. (sygn. K 15/93, OTK 1994 Nr 1, poz. 4) wskazał, że współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych musi być oceniona negatywnie i to bez względu na to, o jakie stanowiska i o jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi, przy czym dotyczy to zarówno aparatu represji państw obcych, jak i komunistycznego aparatu represji w Polsce.

W przywołanym wyżej uzasadnieniu wyroku z 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że przepisy ustawy „dezubekizacyjnej” z 2009 r. nie miały na celu pozbawienia minimum socjalnego funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, ani też ich poniżenia. Celem tych regulacji było natomiast obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych, które pochodzą z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego, dla którego nie ma usprawiedliwienia. Co istotne, Trybunał ustalił wówczas, że po wejściu w życie przepisów ustawy z 2009 r. przeciętna obniżona emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa była wciąż wyższa o 58% od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym oraz wyższa prawie cztery razy od najniższej gwarantowanej emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwracając tym samym uwagę, że cel zakładany przez ustawodawcę w 2009 r. nie został osiągnięty. Trybunał zauważył również, że ustawodawca był upoważniony, mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej, do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść.

Trybunał stwierdził także, że ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny bowiem wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego. Uprzywilejowane prawa emerytalne nabyte przez funkcjonariuszy państwa totalitarnego, zostały nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe. Służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów.

Mając na uwadze przytoczone wyżej poglądy Trybunału Konstytucyjnego, znajdujące analogiczne zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, należy zauważyć, że w istocie założony przez ustawodawcę w 2009 r. cel (tj. obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych) nie został osiągnięty, wobec czego naprawa tego stanu rzeczy stanowiła ratio legis ustawy nowelizacyjnej z 2016 r.

W omawianym kontekście nie można pominąć dorobku orzeczniczego sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, jaki powstał w wyniku licznych odwołań od decyzji obniżających wysokość świadczeń emerytalnych na podstawie ustawy „dezubekizacyjnej” z 2009 r., przydatnego dla wykładni przepisów obniżających świadczenia, również na gruncie ustawy z 2016 r. Na szczególną uwagę zasługuje w tej mierze uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r. (sygn. II UZP 2/11), w którym wskazano, że ustawa z 2009 r. nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służby mundurowych przez osoby pełniące służbę w organach bezpieczeństwa totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Sąd Najwyższy zwrócił wówczas uwagę na nadal mniej korzystne uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, podczas gdy stosującym represje

polityczne przysługiwał korzystniejszy współczynnik liczony od podstawy wymiaru emerytury zaopatrzeniowej za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa.

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, 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.

Potrzeba powołania się na dorobek orzecznictwa powstały na tle ustawy „dezubekizacyjnej” z 2009r. wynika z konieczności ustosunkowania się do rozważań zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, których Sąd Apelacyjny nie podziela. Uzasadniając tezę o niezgodności przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej w sprawie decyzji z Ustawą Zasadniczą, Sąd Okręgowy powołał się m.in. na argumentację przedstawioną w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010r. wydanego w sprawie o sygn. K 6/09 (szeroko wyżej omówioną). Wskazać jednak należy, że zawarte tam rozważania pozwalają wysnuć wnioski przeciwne, ze swej istoty nie stanowiące podstawy do uznania, że przepisy ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2016r. są niezgodne ze wskazanymi przez Sąd Okręgowy zasadami gwarantowanymi Konstytucją RP.

Zważywszy na przytoczoną wyżej argumentację za całkowicie chybione należy uznać powołanie się przez Sąd Okręgowy na naruszenie postanowieniami ustawy z 16 grudnia 2016r., art. 67 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującego obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego. Powołując się na tę gwarancję Sąd Okręgowy stwierdził, że odwołujący się ma prawo oczekiwać, że wysokość jego świadczenia będzie ustalona „wedle preferencyjnych reguł w stosunku do powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego z racji tego, że służył w szczególnych warunkach (dyspozycyjność, narażenie na stres, utratę zdrowia a nawet życia)”. Argumentację tę należy uznać za uzasadnioną w odniesieniu do służby pełnionej w wolnym państwie, natomiast za całkowicie chybioną w rozpoznawanej sprawie w odniesieniu do okresu służby w państwie komunistycznym w strukturach aparatu bezpieczeństwa. Przypomnieć bowiem należy, co być może umknęło Sądowi Okręgowemu, że służba odwołującego się była pełniona na rzecz totalitarnego państwa, stanowiąc wsparcie dla stosowania prześladowań i represji politycznych osób działających na rzecz niepodległości państwa polskiego. Nie do obrony w tych okolicznościach jest twierdzenie, że uzasadniony jest system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych jako szczególnego rodzaju ustawy „przywilej”, który należy uznać za usprawiedliwiony warunkami służby.

Nie do przyjęcia jest także pogląd Sądu Okręgowego, że ustawa z 16 grudnia 2016r. wprowadzając do ustawy emerytalnej przepisy art. 15c ust. 3 wprowadza arbitralne kryterium maksymalnego wymiaru świadczenia określonego kwotą średniej emerytury oraz renty, wypłacanej w ramach systemu powszechnego. Powoduje to, zdaniem tego Sądu, że kryterium to cechuje się dowolnością, gdyż równie dobrze można było wybrać jako takowe kryterium jakąkolwiek inną kwotę, brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia dla takiego wyboru. Sąd Okręgowy stwierdził nadto, że kryterium to jest także dyskryminujące.

Uznając tę argumentację za nietrafną należy przywołać uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (z 24 lutego 2010r., sygn. K 6/09), w którym Trybunał wskazał, że celem ustawodawcy kierującego się zasadą sprawiedliwości społecznej było (już w 2009r.) obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Cel ten jednak wówczas nie został zrealizowany. Narzędziem do tego celu miało być 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. Jak jednoznacznie wynika z rozważań TK zawartych w motywach ww. orzeczenia cel ten nie został osiągnięty, gdyż przeciętna emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej w styczniu 2010r., nadal znacząco przewyższała przeciętną emeryturę wypłacaną w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, w sytuacji niesłusznie nabytych uprzywilejowanych

świadceń funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej wspierających czynnie totalitarny ustrój polityczny. Tej okoliczności Sąd Okręgowy nie wziął jednak pod uwagę, przyjmując założenie, że krzywdą dla odwołującego się jest obniżenie świadczeń do przeciętnego poziomu z systemu powszechnego.

Całkowitym nieporozumieniem jest stwierdzenie Sądu Okręgowego, że wprowadzona ustawą z 2016r. zmiana stanowi swoistą represję, podczas gdy, 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. Sąd Apelacyjny z takim ujęciem tego zagadnienia całkowicie się nie zgadza. Nowe regulacje wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016r. w żadnym razie nie pełnią funkcji represyjnej, a ich celem było jedynie odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów emerytalnych (z których odwołujący się korzystał przez wiele lat). Jak wynika z powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, nie ma żadnego uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczeń emerytalnych w kwotach znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego i w żadnym razie nie przekonuje argument, że świadczenie emerytalne z powszechnego systemu w średniej wysokości stanowi „represję”. Ta argumentacja Sądu Okręgowego jest zatem pozbawiona usprawiedliwionej podstawy.

W tym kontekście nie można tracić z pola widzenia drugiej strony omawianego problemu, a mianowicie faktu, że ustawa nowelizująca z 2016r. 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 sposobu ustalania wysokości świadczeń emerytalno – rentowych na uprzywilejowanych zasadach. Osoby pełniące służbę w wymienionych w ustawie instytucjach (w tym również odwołujący się) otrzymywały świadczenia na znacznie korzystniejszych zasadach, niż ogół społeczeństwa (do którego należą obywatele otrzymujący emerytury według zasad określonych w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). 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.

Podkreślenia w tym świetle wymaga, że pełna zaangażowania i dyspozycyjności służba odwołującego się w Wydziale „T” (...), a następnie (...) w L., w strukturach Służby Bezpieczeństwa, w charakterze najpierw referenta techniki specjalnej, a następnie inspektora, która przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję RP, jako wymierzona także przeciw działaczom opozycji niepodległościowej, powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca obniżenie przyznanych odwołującemu się świadczeń emerytalno – rentowych na podstawie przepisów omawianej ustawy i pozbawienie przyznanych wcześniej przywilejów w odniesieniu do okresu służby od 7 czerwca 1982 r. do 1 stycznia 1990 r.

Ustawodawca w nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 16 grudnia 2016r. 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, 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.

Jak wynika z analizy akt osobowych odwołującego się, na co wskazano już wyżej, nie ulega wątpliwości, że identyfikował się on ideologicznie w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z dużym zaangażowaniem wykonując zleczone mu zadania o charakterze operacyjnym, wykazywał przy tym własną inicjatywę, będąc zdyscyplinowanym i w pełni dyspozycyjnym. Jego pełna zaangażowania postawa była uzasadnieniem dla wniosków, służących awansom służbowym w toku służby, także awansom w zakresie wynagrodzenia. Przez zwierzchników określany był jako funkcjonariusz wykonujący sumiennie swoje obowiązki, z dużym zaangażowaniem, w pełni dyspozycyjny, wartościowy, kreatywny. Jego pełna akceptacji postawa wobec wiodącej roli (...) nie budziła żadnych zastrzeżeń zwierzchników. We wnioskach awansowych oceniany był bardzo dobrze, często zasługując na wyróżnienie, z podkreśleniem zaangażowania i rzetelności w wiernym wykonywaniu zadań, z perspektywą rozwoju i dalszych awansów. W związku z oddaniem pełnionej służbie odwołujący się był kilkakrotnie w omawianym okresie awansowany, pobierał uposażenie, powiększone o dodatki, w tym specjalny i operacyjny.

Mając powyższe na uwadze dodatkowo podkreślić należy, że z ustawy jednoznacznie wynika, że sama przynależność służbowa do struktur organów bezpieczeństwa państwa, nie kwestionowana na gruncie niniejszej sprawy, i wykonywanie zadań, chociażby o charakterze pomocniczym, technicznym, wspierającym, w ramach służby w tych organach, została przez ustawodawcę zakwalifikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego. Założenie, że obniżenie świadczenia przewidziane ustawą nowelizującą wymaga wykazania dowodowego popełnienia przez funkcjonariusza konkretnych indywidualnych czynów skierowanych przeciwko powszechnie akceptowanym dla państwa demokratycznego, wartościom, jest nietrafne nie tylko ze względu na powyższą kwestię, ale także z uwagi na oczywiste w tym zakresie trudności dowodowe. Powszechnie wiadomo, że dokumenty organów bezpieczeństwa państwa w okresie zbliżającej się w 1989 r. transformacji, były na masową skalę niszczone, zaś zakres informacji dotyczących konkretnych działań, zawartych w aktach osobowych funkcjonariuszy jest bardzo ograniczony, co uniemożliwia ustalenie zarzutów mogących być kwalifikowane jako quasi karne przewinienia. Nade wszystko jednak brak jest ku temu jakichkolwiek podstaw w treści omawianych przepisów ustawy zaopatrzeniowej przy niewątpliwym braku takich intencji po stronie ustawodawcy.

Wobec powyższych ustaleń i rozważań Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego co do zasady za trafną w odniesieniu do okresu służby obejmującego okres od 7 czerwca 1982 r. do 1 stycznia 1990 r., w szczególności w zakresie wyżej omówionych naruszeń prawa materialnego, wobec czego Sąd odwoławczy zmienił częściowo wyrok, na podstawie art. 386 §1 k.p.c. w zw. z art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c., uznając odwołanie R. D. (1) od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 28 lipca 2017r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej w części wskazanej w punkcie I wyroku, za bezzasadne.

Odmierna ocena i konsekwencje prawne dotyczą natomiast służby R. D. (1) od 2 stycznia 1990 r., do której pełnienia został powołany w Policji, po przebytej pozytywnie weryfikacji, w której pozostawał do 30 czerwca 2008 r. Prawo do emerytury przyznano odwołującemu się decyzją z 1 sierpnia 2008 r. w wysokości 73,37 % podstawy jej wymiaru. W zakresie rozstrzygnięcia dotyczącego tego okresu służby Sąd Apelacyjny uznaje zaskarżony wyrok za trafny, powołując jednak nieco odmienną argumentację. Sąd Okręgowy nie dostrzegł bowiem żadnej różnicy pomiędzy tymi dwoma 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. W świetle tej regulacji dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej należy wskazać, że R. D. (2) w okresie służby przed 2 stycznia 1990 r. legitymuje się okresem 7 lat i 6 miesięcy służby, zaś po 1 stycznia 1990 r. okresem 18 lat i 6 miesięcy wysługi emerytalnej. 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 nabył łącznie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa oraz z tytułu służby pełnionej po 1 stycznia 1990 r. Dopiero drugi z tych okresów dawał podstawę do przyznania odwołującemu się prawa do emerytury. Emerytura obliczona z uwzględnieniem całego okresu wysługi stanowiła 73,37 % podstawy wymiaru i wynosiła przed 1 października 2017 r. kwotę 6481,62 zł.

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 po transformacji ustrojowej 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, bo miały miejsce po 31 lipca 1990 r. (w przedmiotowej sprawie po 1 stycznia 1990 r. z uwagi na niemożność stanowczego wskazania innej granicznej daty zakończenia służby tak kwalifikowanej).

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 po transformacji ustrojowej od 1990r., miał prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek i po zwolnieniu ze służby będzie miał prawo do świadczenia, odpowiadającego warunkom pełnienia służby.

Nie jest przy tym rzeczą Sądu, co należy z całą mocą podkreślić, dokonywanie oceny rzetelności procesu weryfikacyjnego, którego pomyślnie ukończenie dawało funkcjonariuszowi Służby Bezpieczeństwa, możliwość dalszego pełnienia służby np. w Policji, jak w omawianym przykładzie. Chodzi bowiem wyłącznie o stwierdzenie nie budzącego wątpliwości faktu, że służba po 31 lipca 1990 r. nie może być kwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, wobec czego nie jest uzasadnione stosowanie takich samych reguł do okresu służby przed i po tym dniu. 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 przez niego w czasie służby, przy czym tę doniosłość należy odnosić wyłącznie do służby pełnionej po 31 lipca 1990 r. Nie znajduje zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15 c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się, nabytej z tytułu służby, która nie może być kwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Pominięcie w procesie stosowania prawa art. 15 c 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 Rzeczypospolitej Polskiej. 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 (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., sygn. III CZP 95/19, LEX nr 3066660). 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 (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017r., sygn. I UK 325/16 LEX nr 2389585).

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 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 jego służby po 2 stycznia 1990 r., pozostawałoby w oczywistej 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 w wolnej Polsce. 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. 15 c 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 po 2 stycznia 1990 r. jest nie do pogodzenia ze wskazanymi wartościami wyrażonymi w Konstytucji, uznać należy, że przepis art. 15 c 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 wyroku zmienił zaskarżony wyrok w części w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 28 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury w części, ustalając, że wysokość emerytury R. D. (2) od 1 października 2017r. wynosi 52,65 % podstawy wymiaru (zgodnie z wyliczeniem zawartym w punkcie 6 decyzji – a.r.), przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 7 czerwca 1982 r. do 1 stycznia 1990 r. W pozostałej części odwołanie podlegało oddaleniu na podstawie art. 477¹⁴ § 1 i 2 i k.p.c. z wyżej wyjaśnionych obszernie powodów.

Kończąc uzasadnić należy jednoosobowy skład Sądu odwoławczego wskazując, że zgodnie z art. 15zzs1 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.), w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego. Przepis art. 15zzs1 w brzmieniu nadanym ustawą z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1090) zgodnie z przepisem przejściowym (art. 6) znajduje zastosowanie do postępowań rozpoznawanych według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, a sprawy, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy sąd rozpoznawał w składzie innym niż jednego sędziego, w dalszym ciągu prowadzone są przez tego sędziego, któremu sprawa została przydzielona jako referentowi, do zakończenia sprawy w danej instancji.

SSA Ewa Stryczyńska