

Sygn. akt III AUa 1754/21

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 listopada 2023 r.

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

Przewodniczący: Sędzia SA Ewa Stryczyńska

Protokolant: Patrycja Kupis

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 listopada 2023 r. w W.

sprawy J. O.

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 13 września 2021 r. sygn. akt XIII 1U 11171/18

I. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 1. części w ten sposób, że zmienia decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 11 lipca 2017 r. nr (...) o ponownym ustaleniu wysokości emerytury J. O. w części, w ten sposób, że ustala, że wysokość emerytury J. O. od 1 października 2017 r. wynosi 63,27 % podstawy wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 20 stycznia 1978 r. do 14 lutego 1984 r. oraz oddala odwołanie od powyższej decyzji w pozostałej części;

II. w pozostałym zakresie oddala apelację;

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

Ewa Stryczyńska

Sygn. akt III AUa 1754/21

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 11 lipca 2017 r. (...) dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej J. O., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2069,02 zł.

Podstawą wydania decyzji był art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 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) – zwana dalej: „ustawą zaopatrzeniową”.

W świetle powołanego przepisu, emerytura osoby, która od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., wynosi 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Zgodnie zaś z art. 15c ust.3 tej ustawy wysokość ustalonego w ten sposób świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS. Kwota ta w dacie wydania decyzji wynosiła 2069,02 zł brutto.

J. O. odwołał się od ww. decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października

2017 r. oraz o zasądzenie od organu rentowego na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Pełnomocnik odwołującego się zarzucił organowi rentowemu naruszenie szeregu przepisów Konstytucji, w tym art. 2, art. 10, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42, art. 67, a także Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie i zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. 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 nr 350942/2017 o przebiegu służby J. O..

Wyrokiem z 13 września 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 11 lipca 2017 r. ((...)) i ustalił J. O. prawo do emerytury policyjnej w wysokości określonej przed 1 października 2017 r. oraz zasądził od pozwanego na rzecz J. O. kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Powyższe rozstrzygnięcie Sąd Okręgowy oparł na następujących ustaleniach faktycznych: J. O. 16 maja 1976 r. został przyjęty do służby w (...) i mianowany na stanowisko kursanta na wolnym etacie milicjanta plutonowego liniowego pododdziałów operacyjnych (...). Od 15 lipca 1976 r. pełnił obowiązki dowódcy drużyny. W 1978 r. został przeniesiony na własną prośbę do (...) i mianowany na stanowisko kontrolera (20 stycznia 1978 r.). W ciągu roku służby został praktycznie i teoretycznie przeszkolony w zakresie technicznego opracowania dokumentów (...). Do jego obowiązków należało przygotowywanie dokumentów (...), tzn. otwierał korespondencję, a następnie ponownie ją zamykał przy przekazaniu do adresata. Korespondencja dostarczana była z różnych wydziałów. Odwołujący się nie znał jej treści. Nigdy nie był delegowany do wykonywania innych zadań. Nie był też osobą decyzyjną.

W związku z upływem służby przygotowawczej odwołujący się został mianowany funkcjonariuszem stałym (16 kwietnia 1979 r.). W latach 1977-1980 ukończył cykl doskonalenia zawodowego organizowanego przez (...) w zakresie pracy z dokumentami (...). Nie uczestniczył w szkoleniach operacyjnych.

Z uwagi na należyte wykonywanie powierzonych obowiązków i zdobyte doświadczenie oraz kwalifikacje zawodowe, 15 maja 1980 r. został mianowany referentem techniki operacyjnej. W 1982 r. ukończył (...) w specjalności techniczno – operacyjnej. Z dniem 1 kwietnia 1982 r. został przeniesiony do dyspozycji (...). Z uwagi na nieodpowiadający mu

dotychczasowy charakter pracy, odwołujący się zwrócił się do (...) z prośbą o przeniesienie go do (...). W związku z powyższym od 15 lutego 1984 r. objął funkcję starszego dyspozytora (...), a następnie – technika (...) ww. wydziału, gdzie pracował do 1999 r., skąd został przeniesiony do (...), do Wydziału(...). Służbę w Policji zakończył ostatecznie w 2006 r.

Decyzją organu emerytalno-rentowego z 16 maja 2006 r. po raz pierwszy przyznano odwołującemu się prawo do świadczenia emerytalnego. Ustalona emerytura z tytułu wysługi lat wyniosła 75% podstawy wymiaru, tj. kwotę 4173,81 zł. Odwołujący się został objęty tzw. pierwszą ustawą dezubekizacyjną z 2009 r.

W związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym organ rentowy otrzymał Informację nr (...) z (...) o przebiegu służby J. O. na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 20 stycznia 1978 r. do 14 lutego 1984 r. i na jej podstawie 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 ubezpieczeniowy powołując się na art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym wskazał, że wysokość ustalonego jak wyżej świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS tj. 2069,02 zł, w związku z czym zakład ustalił wysokość emerytury odwołującego się na taką kwotę.

Przed wydaniem zaskarżonej decyzji wysokość emerytury ubezpieczonego określono decyzją z 27 lutego 2017 r. na kwotę 5003,99 zł brutto, od 1 marca 2017 r.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w aktach rentowych, w aktach osobowych nadesłanych przez (...), a także na podstawie zeznań odwołującego się w zakresie, w jakim dotyczyły wykonywanych przez niego czynności. Zeznania te Sąd uznał za wiarygodne, spójne wewnętrznie oraz logiczne, a również znajdujące potwierdzenie – w zakresie czynności służbowych – w dowodach z dokumentów zawartych w aktach personalnych odwołującego przedłożonych przez (...) i aktach sprawy. Sąd nie miał wątpliwości co do autentyczności dokumentów, jak również co do prawdziwości ich treści, nie były one kwestionowane przez żadną ze stron postępowania, a Sąd nie znalazł podstaw, by czynić to z urzędu. Są to dokumenty sporządzane w prawem przepisanej formie, przez kompetentne organy.

Mając na uwadze poczynione ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy uznał odwołanie za zasadne i wskazał, że na wstępie weryfikacji zasadności obniżenia ubezpieczonemu świadczenia emerytalnego w 2017 r. koniecznym jest poczynienie rozważań dotyczących zakresu podmiotowego osób objętych ustawą nowelizacyjną z 16 grudnia 2016 r., co w konsekwencji prowadzi do konieczności wykładni użytego w art. 13 b ustawy, sformułowania „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

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

Ustawa wprowadziła wyjątki, pozwalające na wyłączenie jej zastosowania, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach udowodni, że przed 1990 r., bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby

lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5), ale okoliczność ta nie była podnoszona w toku niniejszego postępowania.

Inną możliwość wyłączenia zastosowania przepisów o obniżeniu świadczenia przewidział przepis 8a ustawy, wskazując, że 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. albo rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. W niniejszej sprawie brak jest informacji, aby odwołujący się zwracał się z tego rodzaju wnioskiem.

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., m.in. w wymienionej w (...) formacji, w której służył J. O., czyli jednostce organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wykonującej czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, tj. (...).

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

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.

O ile informacja ta była wiążąca dla organu emerytalno-rentowego, o tyle nie jest wiążąca dla sądu. W postanowieniu z 9 grudnia 2011 r., sygn. II UZP 10/11 (OSNP 2012/23-24/298), Sąd Najwyższy stwierdził, że Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięi 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). Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wykrystalizował się pogląd, zgodnie z którym informacja o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej – władczym rozstrzygnięciem (zob. postan. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2018 r., I OSK 2848/17, LEX nr 2445886). 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 (...).

Zgodnie z uchwałą 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., sygn. III UZP 1/20 przebieg procesu w postępowaniu dotyczącym odwołań funkcjonariuszy od decyzji obniżających ich świadczenia „będzie oscylował wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodów, z uwzględnieniem dowodów prima facie, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania. Stąd też stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji (...) (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r.). Brak związania sądu powszechnego treścią informacji o przebiegu służby nie zamyka procesu wykładni, lecz obliguje do wyjaśnienia pozostałych kwestii spornych, przede wszystkim znaczenia zwrotu „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

Wobec powyższego Sąd Okręgowy stwierdził, że samo określenie miejsca pracy i okresu pełnienia służby jest niewystarczające dla obniżenia funkcjonariuszowi świadczenia, szczególnie, gdy osoby te przeszły pozytywnie weryfikację i w wolnej Polsce w dalszym ciągu pełniły służbę.

Sąd Okręgowy stwierdził, że konieczne jest odkodowanie znaczenia pojęcia służby na rzecz państwa totalitarnego. Sąd podzielił stanowisko Sądu Najwyższego zaprezentowane w uchwale z 16 września 2020 r. przytoczone już wyżej, że zwrot „na rzecz” użyty w art. 13 b rzeczonej ustawy należy interpretować z punktu widzenia wykładni językowej jako działanie podejmowane „na korzyść” państwa totalitarnego. Jak podkreślił Sąd Najwyższy, zrównanie sytuacji osób kierujących organami państwa totalitarnego, osób, które angażowały się w wykonywanie zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli z osobami, które w ramach wymienionych w art. 13b formacji wykonywały czynności akceptowalne i wykonywalne w każdym państwie, także tym demokratycznym, nie może zostać sprowadzone do tych samych parametrów i konsekwencji. Sąd Najwyższy podkreślił, że przebieg rzeczywisty służby funkcjonariusza ma znaczenie dla wysokości jego renty czy emerytury, co ma znaczenie dla uniknięcia odpowiedzialności zbiorowej jaka stosowana była w czasach państwa totalitarnego. Wskazał, że nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę w organach wskazanych w art. 13b ustawy pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, bowiem zadania tych osób dotyczyły obszarów bezpieczeństwa państwa istotnych w każdym czasie oraz w wielu modelach ustrojowych. W konsekwencji w każdym przypadku koniecznym jest zbadanie wszystkich okoliczności sprawy – a ustalenie czy dana osoba podlega ustawie zgodnie z art. 13b powinno opierać się nie na mechanicznym i formalnym oparciu się na informacji o przebiegu służby z (...), ale na wszechstronnym zbadaniu wszystkich okoliczności sprawy, a przede wszystkim indywidualnych czynów osoby oraz ich weryfikacji pod kątem godzenia w prawa i wolności człowieka.

Sąd Okręgowy stwierdził dalej, że ubezpieczony ubiegający się o świadczenie z ubezpieczenia społecznego może w postępowaniu przed sądem wszelkimi dowodami wykazywać okoliczności, od których zależą jego uprawnienia z tytułu ubezpieczenia - także wówczas, gdy z dokumentu wynika co innego (np. z informacji o przebiegu służby) (art. 473 k.p.c.). Uznać zatem należy, że informacja (...) o przebiegu służby stanowi jedynie punkt wyjściowy do przyszłych rozważań i ocen, wyznacza ramy czasowe. Konieczne jest więc zbadanie, jakie konkretne czynności wykonywał funkcjonariusz i czy mają one znamiona działalności na rzecz państwa totalitarnego. Pominięcie takiej drogi prowadziłoby do objęcia negatywnymi skutkami ustawy osób, które pracując w jednostkach traktowanych przez ustawę jako formacje państwa totalitarnego, wykonywały czynności czysto techniczne.

Sąd podkreślił, że w toku postępowania pełnomocnik organu rentowego, choć zgłaszał wniosek dowodowy w zakresie zwrócenia się do (...) o potwierdzenie prawidłowości wystawienia informacji o przebiegu służby odwołującego się, to w istocie nie wywodził, aby funkcjonariusz dopuszczał się czynów związanych z naruszeniem podstawowych praw i wolności człowieka. Sąd zwrócił się do (...) o udzielenie informacji dotyczących jednostek organizacyjnych, w których odwołujący się pełnił służbę oraz okresów pełnionej służby, ze wskazaniem podstawy prawnej tej kwalifikacji i dowodów potwierdzających naruszenie przez niego podstawowych praw i wolności człowieka w związku z ww. uchwałą Sądu Najwyższego.

Analizując zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy Sąd stwierdził, że odwołujący się faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bowiem zajmował się otwieraniem i zamykaniem korespondencji. Była to czynność operacyjno – techniczna pozwalająca na łamanie tajemnicy korespondencji przez służbę bezpieczeństwa, która przy pomocy tak pozyskanych informacji miała możliwość realizowania swych celów – w tamtym czasie również inwigilowania opozycji demokratycznej czy związków wyznaniowych. Odwołujący się swym działaniem naruszał podstawowe prawo do zachowania tajemnicy korespondencji, zaś łamanie tego prawa w sposób bezprawny było cechą działania państwa totalitarnego.

Pomimo takiej oceny Sąd Okręgowy podkreślił, podążając za szeroko zaprezentowanymi rozważaniami Sądu Najwyższego w ww. uchwale, że choć zasadniczo zasada prawna „ne bis in idem” ma zastosowanie do prawa karnego, nie zaś ubezpieczeniowego, to jednak ukształtowanie represyjne skutków zaliczenia ubezpieczonego do podmiotów wskazanych w art. 13 b wymienionej wyżej ustawy zaopatrzeniowej wskazuje na podobną do rozwiązań stosowanych w prawie karnym funkcję represyjną rozwiązań ustawy. W konsekwencji istnieje konieczność zastosowania tej właśnie zasady w obszarze będącym przedmiotem rozpoznawanej sprawy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że J. O. już raz obniżyło świadczenie emerytalne na skutek nowelizacji z 2009 r. Wtórna ingerencja na podstawie ustawy

nowelizacyjnej z 2016 r. nie niesie za sobą żadnych dodatkowych argumentów poza tymi, że poprzednia nowelizacja ustawy z 2009 r. nie była pełna. W takiej sytuacji jak zauważa Sąd Najwyższy „tego rodzaju operacja przybiera charakter represyjny i realizuje te same cele co poprzednio (odebranie ponowne praw niesłusznie nabytych przez zmniejszenie wskaźnika podstawy wymiaru do zera) przez ten sam środek prawny a to może prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady ne bis in idem”. W konsekwencji Sąd uznał, że obowiązywanie tej zasady uniemożliwia wyciągnięcie wobec ubezpieczonego konsekwencji z faktu zaliczenia go do kręgu podmiotów z art. 13 b ww. ustawy.

Na marginesie Sąd Okręgowy zauważył, że ponowna ingerencja w prawo odwołującego się była znaczna, bowiem świadczenie emerytalne obniżono z kwoty 5003,99 zł do kwoty 2069,02 zł wraz dodatkami, a więc o 60%, co jest obniżeniem nieproporcjonalnym w stosunku do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa a w odniesieniu do ogólnej wysługi emerytalnej. Odwołujący się większość wysługi emerytalnej wypracował nie będąc funkcjonariuszem totalitarnego państwa w rozumieniu wskazanej ustawy. Jego wysługa emerytalna w związku z pracą w Policji wyniosła 24 lata, 1 miesiąc i 22 dni, a w organach totalitarnego państwa 6 lat i 26 dni, natomiast ogółem na dzień 1 października 2017 r., całkowita wysługa emerytalna wyniosła ponad 30 lat.

Sąd Okręgowy ponadto wskazał, że 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 na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (tj. art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z art. 13b) oraz innych przepisów ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ww. ustawy (art. 1 i art. 2). Na skutek tego pytania prawnego zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie o sygn. P 4/18, które nadal – mimo upływu 3 lat - nie zostało zakończone. Dalsze zawieszenie postępowań odwoławczych od decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego w oczekiwaniu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego – co miało miejsce do tej pory – choć mające podstawy prawne, byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami strony odwołującej do rozpoznania jej sprawy bez zbędnej zwłoki [art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jak również z uprawnieniem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)], dlatego też Sąd oparł swoje rozważania na kanwie uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego, której rozważania w pełni podzielił, uznając odwołanie za zasadne.

O kosztach zastępstwa prawnego Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od 27 października 2016 r.

Apelację od powyższego wyroku wniósł organ rentowy zaskarżając wyrok w całości, zarzucił Sądowi Okręgowemu naruszenie:

- art. 177 §1 pkt 3 1 k.p.c. przez jego niezastosowanie i w konsekwencji podjęcie postępowania pomimo przesłanek do jego dalszego zawieszenia do czasu rozstrzygnięcia postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie oznaczonej sygn. akt: P 4/18, w której ma zostać rozstrzygnięta kwestia zgodności z Konstytucją m. in. art. 15c, art. 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji;

- art. 233 § 1 k.p.c. przez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów; naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 390 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia polegające na przyjęciu, że uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., sygn. akt.: III UZP 1/20 znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, co w konsekwencji doprowadziło do uznania braku możliwości przypisania odwołującemu się pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa na podstawie przesłanek pozaustawowych powołanych przez Sąd Okręgowy i pominięcia art. 15c policyjnej ustawy emerytalnej;

- art. 252 k.p.c., polegające na zakwestionowaniu przez Sąd Okręgowy informacji (...) o przebiegu służby odwołującemu, w sytuacji, gdy nie udowodniono okoliczności przeciwnych; naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 232 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia polegające na przyjęciu, że organ emerytalny nie przedłożył

dowodów potwierdzających pełnienie przez odwołującego się służby na rzecz totalitarnego państwa, w sytuacji, gdy fakt ten wynika wprost z informacji o przebiegu służby;

- art. 13a ust. 5 policyjnej ustawy emerytalnej przez jego niezastosowanie do ustalenia faktu służby odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa;

- art. 13b ust. 1 ww. ustawy przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zakres wykonywanych przez funkcjonariusza czynności i zadań służbowych, jego postawa w służbie są jedynymi kryteriami pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b w/w ustawy, podczas gdy z literalnego brzmienia tego przepisu wprost wynika, że przepis ten nie odnosi się w ogóle do wykonywanych przez funkcjonariusza czynności, a jedynym kryterium pełnienia służby jest fakt pełnienia służby wskazanym w ustawie;

- art. 2 ust. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) (Dz. U. z 2016 r. poz. 2270) i art. 15c ustawy zaopatrzeniowej przez ich niezastosowanie, w sytuacji gdy z informacji (...) wynika jednoznacznie, że odwołujący się od 20 stycznia 1978 r. do 14 lutego 1984 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b tej ustawy;

- § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2015 r. poz. 1148 ze zm.) przez jego niezastosowanie, a tym samym niewłaściwe zastosowanie zasad ustalania wysokości emerytury w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ww. ustawy;

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

Wskazując na powyższe zarzuty apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania od decyzji z 11 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury ((...)) i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za I instancję; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na apelację odwołujący się wniósł o jej oddalenie w całości i zasądzenie na jego rzecz od pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego za drugą instancję.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja okazała się zasadna w części, skutkując częściową zmianą zaskarżonego wyroku, choć zarzuty apelacji okazały się trafne jedynie w niewielkim zakresie, zaś w dużej części są całkowicie chybione z uwagi na motywy zaskarżonego wyroku, dla których zarzuty apelacji są całkowicie nieadekwatne. Chodzi w szczególności o zarzut błędnej kwalifikacji służby odwołującego się od 20 stycznia 1978 r. do 14 lutego 1984 r. w sytuacji, w której Sąd Okręgowy stwierdził, że ten okres służby został poprawnie zakwalifikowany jako służba na rzecz totalitarnego państwa, zaś o uwzględnieniu odwołania zdecydowała zupełnie inna kwestia.

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. Sąd drugiej instancji może przyjąć za

własne lub zmienić ustalenia faktyczne stanowiące podstawę wydania wyroku sądu pierwszej instancji, nawet bez przeprowadzenia postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia, chyba że szczególne okoliczności wymagają ponowienia lub uzupełnienia tego postępowania (postanowienie Sądu Najwyższego z 15 maja 2020 r., I CSK 637/19).

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

Wiodącym argumentem Sądu Okręgowego, decydującym o podstawie prawnej rozstrzygnięcia i zastosowanej wykładni prawa w niniejszej sprawie była sformułowana przez Sąd Okręgowy teza, że zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy daje wprawdzie uzasadnione podstawy do uznania, że odwołujący się faktycznie pełnił służbę „na rzecz” totalitarnego państwa, jednak odwołanie się do zasady „ne bis in idem” nie pozwala na zastosowanie wobec odwołującego się represyjnych skutków zaliczenia ubezpieczonego do podmiotów wskazanych w art. 13 b ustawy zaopatrzeniowej. Sąd dał wyraz świadomości zastosowania tej zasady w prawie karnym, jednak uznał, że obniżenie emerytury odwołującego się skutkuje funkcją represyjną rozwiązań ustawy zaopatrzeniowej. W konsekwencji istnieje konieczność zastosowania tej właśnie zasady w obszarze będącym przedmiotem rozpoznawanej sprawy. Sąd Okręgowy wskazał, że J. O. już raz obniżono świadczenie emerytalne na skutek nowelizacji z 2009 r., a wtórna ingerencja na podstawie ustawy nowelizacyjnej z 2016 r. nie niesie za sobą żadnych dodatkowych argumentów poza tymi, że poprzednia nowelizacja ustawy z 2009 r. nie była pełna.

Sąd Apelacyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę nie zgadza się z takim stanowiskiem Sądu pierwszej instancji w części obejmującej okres służby odwołującego się od 20 stycznia 1978 r. do 14 lutego 1984 r., uznanej przez organ rentowy za służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Co istotne, nie było sporu co do tego, że jednostki, w których w tym okresie pełniona była służba przez odwołującego się, są jednostkami wymienionymi w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w których służba kwalifikowana jest jako służba na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Okręgowy uznał, że taka kwalifikacja służby odwołującego się jest trafna z uwagi na czynności, które w czasie służby wykonywał, otwierając i zamykając korespondencję obywateli i łamiąc tym samym tajemnicę korespondencji. Sąd stwierdził, że była to czynność operacyjno – techniczna prowadząca do naruszenia praw obywatelskich przez służbę bezpieczeństwa, która przy pomocy tak pozyskanych informacji miała możliwość realizowania swych celów w postaci inwigilowania opozycji demokratycznej. Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że odwołujący się swym działaniem naruszał podstawowe prawo do zachowania tajemnicy korespondencji w sposób bezprawny, co było cechą działania państwa totalitarnego.

Odwołujący się od 20 stycznia 1978 r. do 14 lutego 1984 r. służył w (...) na stanowisku referenta techniki operacyjnej czyli w jednostce wypełniającej czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, o których mowa w (...) ustawy zaopatrzeniowej. Mając na uwadze zadania, jakie wypełniało (...) (m.in. perlustracja korespondencji) oraz fakt ich wypełniania przez odwołującego się z zaangażowaniem, w sposób rzetelny, sumienny, zadowolający zwierzchników, nie ma wątpliwości co do tego, że

W pisemnych motywach zaskarżonego rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji powołał się na przywołaną już wyżej uchwałę z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20), w której Sąd Najwyższy analizując wątek historyczny omawianej regulacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – wskazał, że w latach 90-tych XX wieku Sejm RP podejmował uchwały w sprawie potępienia totalitaryzmu komunistycznego (M.P. Nr 20, poz. 287). Kwestia ta była również przedmiotem wypowiedzi na forum międzynarodowym (np. rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 27 czerwca 1996 r. w sprawie metod likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych; Raport Komisji Prawnej i Praw Człowieka nr 7568 z 3 czerwca 1996 r. na temat: Metody likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych). Istotne zmiany w przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadziła ustawa nowelizująca z 2009 r., obniżając część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, także w odniesieniu do odwołującego się.

Cel, któremu miała służyć ta regulacja wyraźnie wynikał z preambuły ustawy, w której ustawodawca kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia wskazał, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka, zwalczające organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy.

Do tego celu nawiązano w uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270), wskazując, że w założeniu ustawy nowelizującej z 2009 r. wprowadzony mechanizm weryfikacyjny przewidywał ponowne obliczenie wysokości emerytury osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1994-1990 (Dz. U. z 2020 r. poz. 306, dalej jako „ustawa lustracyjna”).

W ocenie projektodawcy ustawy z 16 grudnia 2016 r., ustawa nowelizująca z 2009 r. nie zrealizowała celów, dla których została uchwalona m.in. przez zachowanie szeregu przepisów podwyższających świadczenia, jak również sposób ukształtowania wykładni jej przepisów, wyłączający szereg jednostek z katalogu organów bezpieczeństwa państwa. Z takim stanowiskiem należy się zgodzić. W konsekwencji w większości przypadków wysokość świadczeń w porównaniu ze świadczeniami w systemie powszechnym nadal pozostawała na znacznie wyższym poziomie, skutkując w istocie utrzymanie części przywilejów. Tymczasem ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa totalitarnego państwa jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną jako nabyte niesłusznie, w wyniku niegodziwych działań, a także ze względu na słuszne powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Zauważyć przy tym należy, że na uprzywilejowanie w zakresie emerytalno-rentowym byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa 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 sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. O ile uprzywilejowany 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.

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

Zauważyć należy, że realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawa realizującym zasady sprawiedliwości społecznej mogą oczekiwać również obywatele nie godzący się na utrzymywanie tego rodzaju uprzywilejowania, w szczególności pielęgnujący pamięć o ofiarach zbrodni komunistycznych, które niejednokrotnie zostały pozbawione możliwości nabycia świadczeń, lub były represjonowane przez aparat bezpieczeństwa i korzystają z zaniżonych świadczeń emerytalno-rentowych. Zestawiając służbę funkcjonariuszy organów, składających się na system represji skierowanych przeciwko współobywatelom, z ofiarami reżimu i ich

zaangażowaniem na rzecz suwerenności państwa polskiego oraz odzyskania przez społeczeństwo podstawowych, przynależnych mu praw i wolności, nie sposób nie dostrzec rażącej dysproporcji. Nie istnieje zatem uzasadnienie dla przedkładania interesów i oczekiwań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w organach wymienionych w ustawie zaopatrzeniowej nad powyższą, słuszną potrzebę obywateli, zwłaszcza tych, którzy doznali krzywdy na skutek działań organów służby bezpieczeństwa państwa.

Nie można też uznać, że funkcjonariusze, którzy nabyli świadczenia w związku z taką służbą, mogą skutecznie powoływać się na naruszenie zasady państwa prawa i dyskryminację. O naruszeniu powyższych zasad można byłoby mówić jedynie w sytuacji porównania świadczeniobiorców spełniających takie same istotne cechy, co nie dotyczy byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa porównywanych do ubezpieczonych, lub osób korzystających z zaopatrzenia mundurowego, nie pełniących takiej służby. Podkreślić należy, że już sama przynależność i służbowe podporządkowanie w instytucjach bezpieczeństwa totalitarnego państwa implikowały uprzywilejowaną pozycję funkcjonariuszy wyrażającą się w pobieraniu wyższych uposażeń, oraz wielu przywilejach i korzyściach w postaci łatwiej dostępnej, wyodrębnionej resortowej służby medycznej, nieodpłatnych lub tanich mieszkań służbowych i ich dostępności, możliwości nabycia prywatnych pojazdów mechanicznych, łatwiejszej dostępności do innych dóbr powszechnego użytku, które nie były powszechnym udziałem „zwykłych” obywateli Polski (wyroki Sądu Najwyższego: z 24 czerwca 2015 r., sygn. II UK 246/14 i z 13 czerwca 2017 r., sygn. I UK 258/16).

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że w rozpoznawanej sprawie analiza akt osobowych odwołującego się, załączonych do akt sprawy, pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że odwołujący się znalazł się w szeregach aparatu bezpieczeństwa państwa w (...), na skutek własnych starań, świadomie, celowo i z własnej woli. Od początku służby w (...) odwołujący się wykonywał zadania typowe dla funkcjonowania Służby Bezpieczeństwa i nie były to jedynie czynności przygotowawcze, a merytoryczne. Od początku służby aktywnie podejmował się działań właściwych dla pracy operacyjnej jednostki, do której został przydzielony. W opiniach służbowych podkreślano jego silną wewnętrzną motywację i determinację do wykonywania typowych dla funkcjonowania (...) czynności.

W czasie służby J. O. otrzymywał awanse w stopniu, podwyższanie wynagrodzenia i dodatków oraz odznaczenia.

W dokumentach służbowych zwracano uwagę na czynny udział J. O. w życiu polityczno-społecznym jednostki, materialistyczny światopogląd, zaangażowanie, wyrobienie pod względem politycznym. Podkreślano, że J. O. jest funkcjonariuszem odpowiedzialnym, zdyscyplinowanym, powierzone zadania wykonywał z odpowiednim zaangażowaniem. Decyzją organu emerytalno-rentowego z 16 maja 2006 r. przyznano J. O. od 15 kwietnia 2006 r. prawo do świadczenia emerytalnego. Ustalona emerytura z tytułu wysługi lat wyniosła 75 % podstawy wymiaru, tj. kwotę 4173,81 zł.

W związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym organ rentowy otrzymał Informację z (...) o przebiegu służby J. O. na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 20 stycznia 1978 r. do 14 lutego 1984 r. i na jej podstawie dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej, określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2 069,02 zł.

Przed wydaniem zaskarżonej decyzji wysokość emerytury ubezpieczonego określono decyzją waloryzacyjną z 27 lutego 2017 r. na kwotę 5003,99 zł brutto, począwszy od 1 marca 2017 r.

Przy ustalaniu nowej wysokości emerytury uwzględniono wysługę emerytalną określoną w zestawieniu dołączonym do decyzji. Z dokumentu tego wynika, że na wysługę J. O. składają się: 24 lata 1 miesiąc i 22 dni (okres służby w wojsku oraz służba w Policji w latach 1976 – 1978 i w latach 1984 – 2006), okres składkowy przed służbą (lata 1975 – 1976) oraz okres służby od 20 stycznia 1978 r. do 14 lutego 1984 r. (6 lat i 26 dni) zakwalifikowany jako służba na rzecz totalitarnego państwa (liczony po 0 %).

Ustalona emerytura z tytułu wysługi lat, z uwzględnieniem ww. okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, wyniosła 63,27% podstawy wymiaru, tj. 4692,49 zł brutto (przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa).

Ustalenia co do przebiegu służby odwołującego się w zakresie stanowisk i funkcji, które pełnił, nie budzą wątpliwości, gdyż nie były kwestionowane na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego. Treść informacji (...) nie była kwestionowana przez odwołującego się co do przebiegu służby, a jej charakter został poddany należytej ocenie przez Sąd pierwszej instancji z punktu widzenia treści dokumentacji zawartej w aktach osobowych oraz zadań realizowanych w jednostce, w której służba ta była pełniona, co ma istotne znaczenie dla oceny trafności rozstrzygnięcia. Uzupełnienie ustaleń faktycznych dokonanych przez Sąd Okręgowy okazało się zatem zbędne, skoro Sąd Okręgowy nie miał wątpliwości co do charakteru służby J. O. w okresie od 20 stycznia 1978 r. do 14 lutego 1984 r., jako służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Ustalone przez Sąd Okręgowy fakty co do przebiegu służby nie budzą wątpliwości co do ich zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy. Zeznania odwołującego się w zakresie opisu czynności, które wykonywał (otwierał i zamykał listy, nie zapoznając się z nimi i nie składając żadnych raportów, nie przekazując informacji co do treści korespondencji) nie mogą zostać uznane za wiarygodne, w szczególności w zakresie opisu czynności, które wykonywał, a które rzekomo nie były ukierunkowane na zwalczanie opozycji demokratycznej, łamanie prawa do wolności słowa, prawa do tajemnicy korespondencji i korzystania z prawa swobody w zakresie komunikowania się między sobą obywateli. Taka ocena odwołującego się jest fundamentalnie sprzeczna z zasadami logiki i zasadami współżycia społecznego, skoro odwołujący się z zaangażowaniem służył w jednostce realizującej funkcje państwa totalitarnego, jakim było (...), wykonując czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, osiągając stawiane przed nim cele i wspierając w ten sposób totalitarne państwo. Zważywszy na powyższe spostrzeżenia odnoszące się do sfery faktycznej sporu nie sposób zgodzić się z oceną charakteru służby odwołującego się (w latach 1978 - 1984), dokonaną przez niego samego, a niepodzieloną przez Sąd Okręgowy.

Przechodząc do odniesienia się do podniesionych w apelacji zarzutów w pierwszej kolejności ocenie należy poddać zarzuty naruszenia prawa procesowego, których zasadność ma wpływ na trafność zastosowania przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego. Organ rentowy zarzucił w apelacji naruszenie szeregu przepisów postępowania, i chociaż sama apelacja ostatecznie okazała się w części zasadna, to powyższe zarzuty w zdecydowanej większości okazały się nietrafne. Istota problemu w niniejszej sprawie sprowadzała się bowiem przede wszystkim do oceny poprawności zastosowania wykładni regulacji materialnoprawnych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 252 k.p.c. należy zauważyć, że w ocenie apelującego przejawem tego uchybienia było bezpodstawne uznanie przez Sąd pierwszej instancji, wbrew ustaleniom dokonany w toku postępowania dowodowego, że służba odwołującego się nie stanowi „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej, w sytuacji, gdy nie odpowiada to podstawie faktycznej rozstrzygnięcia. Zdaniem Sądu Apelacyjnego organ rentowy formułując ten zarzut w istocie kwestionował prawidłowość zastosowania przez Sąd Okręgowy materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia błędnie wskazując, że Sąd ten zakwestionował informację o przebiegu służby sporządzoną przez (...). Zarzut ten został przez skarżącego wadliwie ujęty, gdyż Sąd Okręgowy nie zakwestionował informacji o przebiegu służby, co jasno wynika z treści uzasadnienia, co więcej nie zakwestionował kwalifikacji tej służby jako służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz uznał, że była to służba pełniona w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, która jednak nie może stanowić podstawy do obniżenia wysokości świadczenia emerytalnego z uwagi na zasadę „ne bis in idem”. Sąd Okręgowy trafnie przy tym wskazał, że nie jest związany przyjętą przez organ rentowy, u podstaw decyzji, kwalifikacją prawną służby odwołującego się dokonaną przez Instytut Pamięci Narodowej. Zarzut tak sformułowany nie dotyczy zatem samych ustaleń faktycznych, lecz ich interpretacji w postaci sformułowanych przez Sąd wniosków przez pryzmat materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia. Należy zatem do sfery prawa materialnego i jego wykładni, o czym będzie mowa niżej.

Wbrew twierdzeniom apelującego, informacja o przebiegu służby odwołującego się, przedstawiona przez (...), nie jest dla sądu powszechnego prowadzącego sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych wiążąca. Kontrola zaskarżonych decyzji organów rentowych polega przede wszystkim na możliwości przeprowadzenia niczym nieograniczonego postępowania dowodowego przez sąd powszechny w zakresie faktów stanowiących podstawę ich wydania. Nie ma jednak potrzeby szerzej odnosić się do tego zarzutu, który jest zupełnie nieadekwatny do rozpoznawanej sprawy, skoro jak już podkreślano wyżej Sąd Okręgowy nie miał żadnych wątpliwości co do tego, że służba J. O. w okresie od 20 stycznia 1978 r. do 14 lutego 1984 r., była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, wobec czego w tym zakresie nie ma sporu między stronami.

Wzmacniając jedynie merytorycznie wywód dotyczący oceny służby w ww. okresie, dokonanej przez Sąd Okręgowy, należy mieć na uwadze, że co do zasady Służba Bezpieczeństwa, której funkcjonariuszem był odwołujący się, zajmowała się łamaniem wolnościowych praw człowieka, praw wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniem prawa do życia, własności i bezpieczeństwa obywateli, podejmowaniem stanowczych i niekiedy radykalnych działań mających na celu zwalczanie opozycji podejmującej działania na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności. Taki był cel i sens funkcjonowania Służby Bezpieczeństwa, zaś każdy, kto podejmował w niej służbę, zwłaszcza w latach 70-tych i 80-tych XX wieku, zdawał sobie sprawę jakim celem godzi się służyć.

Rozważania w zakresie materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia należy podzielić na dwie części, jedną odnoszącą się do służby odwołującego się w okresie od 20 stycznia 1978 r. do 14 lutego 1984 r. i drugą, dotyczącą okresów składkowych przed służbą i okresu służby w Policji w latach 1976 – 1978 i 1984 - 2006, nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa, aż do ostatecznego zwolnienia z niej w 2006 r.

Odnosząc się zatem do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, sformułowanych w apelacji, w części dotyczącej służby na rzecz totalitarnego państwa, należy się z nimi jedynie w części zgodzić, nie podzielając sformułowanej przez Sąd Okręgowy tezy, która legła u podstaw zaskarżonego wyroku, że odwołanie jest zasadne z uwagi na naruszenie przez organ rentowy, przy wydawaniu decyzji, zasady „ne bis in idem”.

Przypomnieć należy, że na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016r. poz. 2270) ustawodawca wprowadził do porządku prawnego regulację dającą podstawę do obniżenia emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa rozumianą jako służba na rzecz totalitarnego państwa. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru – za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2,6 % podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, la oraz 2-4 ustawy zaopatrzeniowej.

Pierwsze zmiany w przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wprowadziła ustawa nowelizująca ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 2009 r., obniżając część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, która nie miała zastosowania do odwołującego się. Przywołanie tej nowelizacji ma znaczenie jedynie przez analogię w warstwie aksjologicznej. Cel, któremu miała służyć ta regulacja wyraźnie wynikał z preambuły tej ustawy, w której ustawodawca kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia wskazał, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka, zwalczające organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze

organów bezpieczeństwa państwa pełnili swoje funkcje, korzystając z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy.

Do tego celu nawiązano w uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270), wskazując, że w założeniu ustawy nowelizującej z 2009 r. wprowadzony mechanizm weryfikacyjny przewidywał ponowne obliczenie wysokości emerytury osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1994-1990 (Dz. U. z 2020 r. poz. 306 ze zm., dalej jako „ustawa lustracyjna”). W myśl art. 15b ust. 1 pkt 1 tej noweli służba w określonych podmiotach została potraktowana jak okres nieskładkowy, to jest 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1994-1990. W orzecznictwie jednoznacznie stwierdzono, że tak obniżone świadczenie nie narusza zasady równości lub proporcjonalności świadczeń, bowiem uzyskane przywileje nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym funkcjonariusze pełniący przed 1990 r. służbę w organach bezpieczeństwa państwa nie mają moralnego tytułu do domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych (m.in. uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., sygn. II UZP 2/11).

W ocenie projektodawcy ustawy z 16 grudnia 2016 r., ustawa nowelizująca z 2009 r. nie zrealizowała celów, dla których została uchwalona m.in. przez zachowanie szeregu przepisów podwyższających świadczenia, jak również sposób ukształtowania wykładni jej przepisów, wyłączający szereg jednostek z katalogu organów bezpieczeństwa państwa. Tymczasem ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa totalitarnego państwa jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej.

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

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

W tym kontekście godzi się przypomnieć orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za zgodne z Konstytucją postanowienia ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową z 2009 r. (wyroki: z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, z 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09) w sferze wartości, jakim ta regulacja miała służyć, gdyż są one zgodne w tym zakresie z celami, jakim służyć ma ustawa nowelizacyjna z 16 grudnia 2016 r.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że wspólnym mianownikiem aksjologicznym jest niewątpliwie dezaprobatą dla metod i praktyk służby bezpieczeństwa (wyrok z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99), 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 (wyrok z 11 maja 2007 r., K 2/07). Trybunał Konstytucyjny uznał, że demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość. 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) 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. Trybunał zauważył również, że ustawodawca był upoważniony, mimo upływu wielu lat od zmiany ustrojowej, do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa i podkreślił, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Według utrwalonego stanowiska Trybunału 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 pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa 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 dyktatorskiego reżimu.

Mając na uwadze przytoczone wyżej poglądy Trybunału Konstytucyjnego, należy zauważyć, przeciwnie niż ocenił to Sąd Okręgowy, 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 także dla wykładni przepisów obniżających świadczenia na gruncie ustawy z 2016 r. Na szczególną uwagę zasługuje w tej mierze uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 3 marca 2011r. (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 służb 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, liczony od ostatniego, z reguły najwyższego uposażenia służbowego.

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

Nie można tracić z pola widzenia, że ustawa nowelizująca z 2016 r. została uchwalona celem ograniczenia uprawnień emerytalnych oraz rentowych osób o szczególnym statusie społecznym – pracowników aparatu bezpieczeństwa PRL, zaś u podstaw omawianego ograniczenia leżało powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej przez dalsze utrzymywanie zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalnych na uprzywilejowanych zasadach. Osoby pełniące służbę w wymienionych w ustawie instytucjach (w tym również odwołujący się) otrzymywały uposażenia na znacznie korzystniejszych zasadach, niż inni obywatele. Jednocześnie podstawą nabycia tych „uprzywilejowanych” świadczeń stanowiła praca na rzecz ogólnie pojmowanego aparatu bezpieczeństwa państwa i z punktu widzenia wartości wynikających z ww. konstytucyjnie gwarantowanych zasad, powinna być kwalifikowana jako naganna moralnie. Służba odwołującego się w wymienionych wyżej szczegółowo jednostkach państwa totalitarnego przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję RP i powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca obniżenie przyznanych świadczeń emerytalnych na podstawie przepisów omawianej ustawy i pozbawienie przyznanych mu wcześniej przywilejów za okres służby niegodziwej.

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

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

Jak wynika z analizy akt osobowych odwołującego się, na co wskazano już wyżej, identyfikował się on ideologicznie w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał, wykonując z zaangażowaniem polecone mu zadania. Dodatkowo podkreślić należy, że z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jednoznacznie

wynika, że sama przynależność służbowa do struktur organów bezpieczeństwa państwa, niekwestionowana na gruncie niniejszej sprawy, i wykonywanie zadań, chociażby o charakterze pomocniczym, wspierającym, w ramach służby w tych organach, została przez ustawodawcę zakwalifikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego. 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, a także w następnych latach, 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.

Sąd Apelacyjny nie zgadza się ze stanowiskiem Sądu Okręgowego, że decyzja organu rentowego, będąca przedmiotem niniejszego postępowania stanowi naruszenie zasady *ne bis in idem*. Zasada ta wyklucza, by w przypadku gdy istnieje prawomocne orzeczenie, można było wszcząć lub kontynuować postępowanie karne za te same czyny. Zasada ta znajduje zastosowanie wówczas, gdy orzeczenie w sprawie karnej uprawomocniło się, niezależnie od sposobu, w jaki orzeczenie to stało się prawomocne. W orzecznictwie przyjmuje się, że zasada *ne bis in idem* może mieć zastosowanie także do innych niż karne orzeczeń w sytuacji, gdy mamy do czynienia z zastosowaniem wobec jakiegoś czynu sankcji quasi karnej np. w postępowaniu administracyjnym (zob. m.in. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-7/22 Volkswagen Group Italia i Volkswagen Aktiengesellschaft, w którym wskazano, że zasada *ne bis in idem* ma zastosowanie do administracyjnych sankcji o charakterze karnym nałożonych za nieuczciwe praktyki handlowe wobec konsumentów).

W rozpoznawanej sprawie nie mamy jednak do czynienia z żadną sankcją o charakterze karnym, czy choćby quasi karnym, lecz z pozbawieniem uprzywilejowanego sposobu wyliczenia świadczenia emerytalnego li tylko za okres służby na rzecz totalitarnego państwa, z tego względu, że nie ma żadnych uzasadnionych podstaw, aby służba na rzecz totalitarnego państwa jako z gruntu niegodziwa i wymierzona przeciw elementarnym prawom człowieka, mogła stanowić podstawę do jakiegokolwiek nagradzania, w tym korzystniejszego niż w odniesieniu do licznych ofiar komunistycznego reżimu, wyliczania podstawy wymiaru świadczeń emerytalnych. Z tych względów nie sposób zgodzić się z twierdzeniem Sądu Okręgowego co do naruszenia zasady *ne bis in idem*.

Wobec powyższych ustaleń i rozważań Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego co do zasady za trafną w odniesieniu jedynie do okresu służby odwołującego się od 20 stycznia 1978 r. do 14 lutego 1984 r., w szczególności w zakresie wyżej omówionych naruszeń prawa materialnego, wobec czego Sąd drugiej instancji zmienił częściowo zaskarżony wyrok w punkcie 1. w ten sposób, że zmienił decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 11 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury J. O. w części, w ten sposób, że ustalił, że wysokość emerytury J. O. od 1 października 2017 r. wynosi 63,27 % podstawy wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 20 stycznia 1978 r. do 14 lutego 1984 r. oraz oddalił odwołanie od powyższej decyzji w pozostałej części. Jednocześnie Sąd Apelacyjny nie znalazł uzasadnionych podstaw do zmiany rozstrzygnięcia w zakresie zasądzonych przez Sąd Okręgowy kosztów zastępstwa w stawce minimalnej mając na uwadze, że złożenie odwołania od decyzji pozwanego organu było jedyną drogą umożliwiającą odwołującemu się, chociaż częściowe odzyskanie świadczeń w wysokości ustalonej przed 1 października 2017r.

Odmierna ocena i konsekwencje prawne dotyczą natomiast ww. okresów składkowych J. O. przed służbą oraz okresu jego służby niebędącej służbą na rzecz państwa totalitarnego, w tym okresu służby J. O. po 31 lipca 1990 r., do której pełnienia został powołany, po przebytej pozytywnie weryfikacji. W zakresie rozstrzygnięcia dotyczącego ww. okresu służby Sąd Apelacyjny uznaje zaskarżony wyrok za trafny, powołując jednak odmienną argumentację.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 12 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2023 r. poz. 1280, zwanej „ustawą zaopatrzeniową”), 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 odwołujący się w okresie służby, która nie została zakwalifikowana jako pełniona na rzecz totalitarnego państwa, legitymuje się wysługą emerytalną wynoszącą 24 lata 1 miesiąc i 22 dni, a więc przekraczającą 15 lat. Emerytura obliczona z uwzględnieniem całego tego okresu wysługi (bez okresu służby na rzecz totalitarnego państwa) stanowi 63,27 % podstawy wymiaru.

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

W ramach rozważań prawnych odnoszących się do kwestii redukcji sumarycznego świadczenia także co do służby po 31 lipca 1990 r. i przed tą datą, nie kwalifikowanej jako służba na rzecz totalitarnego państwa, 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 suma okresów służby poza okresem zakwalifikowanym jako służba na rzecz totalitarnego państwa, w tym 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 system prawa, w którym nie powinny występować normy niezgodne ze sobą, czy wykluczające się wzajemnie. Nakazują one w taki sposób ustalić znaczenie normy, aby nie była ona sprzeczna z innymi normami należącymi do tego samego systemu prawa.

Mając powyższe na uwadze wskazać 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 (nawet jeśli taka służba była pełniona przez krótki okres) 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 zaopatrzeniowej. 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. albo przed tą datą, ale nie są kwalifikowane służba na rzecz totalitarnego państwa.

Podkreślić nadto należy, że określone w art. 12 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy przywileje emerytalne funkcjonariusza służb mundurowych w demokratycznym państwie prawa są ściśle związane z pełnieniem służby o szczególnym charakterze i znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Regulacje ustawowe w zakresie dotyczącym przesłanek nabycia prawa do świadczenia emerytalnego mają charakter gwarancyjny. Funkcjonariusz, który podjął służbę po 31 lipca 1990 r., 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 pomyślne ukończenie dawało funkcjonariuszowi Służby Bezpieczeństwa możliwość dalszego pełnienia (po 31 lipca 1990 r.) służby np. w Policji, czy Urzędzie Ochrony Państwa. Chodzi bowiem wyłącznie o stwierdzenie niebudzącego wątpliwości faktu, że służba po 31 lipca 1990 r., z oczywistych względów, nie może być kwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, skoro miała miejsce już w porządku ustrojowym państwa demokratycznego, wobec czego nie jest uzasadnione stosowanie takich samych reguł do okresu służby przed i po tym dniu, jak również do służby pełnionej przed tym dniem ale nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Uprawnienie emerytalne jest 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 nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Nie znajduje zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się, nabytej z tytułu służby po 31 lipca 1990 r. (przy uwzględnieniu także okresów składkowych przed służbą na rzecz totalitarnego państwa oraz zasadniczej służby wojskowej, jak również okresów służby, która nie była pełniona na rzecz totalitarnego państwa). Pominięcie w procesie stosowania prawa art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do ww. okresu służby jest 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 normami Konstytucji.

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

Z art. 193 Konstytucji RP nie wynika wszakże obowiązek sądu powszechnego zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w każdej sprawie, w której pojawia się wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego z Ustawą Zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów powszechnych, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest w sposób oczywisty niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to kompetencji przypisanej Trybunałowi Konstytucyjnemu, gdyż formalnie zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być przez inne sądy stosowany odmiennie. Podkreślenia jednak wymaga, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe, odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wyjątkowym wypadku, gdy zachodzi sytuacja jego oczywistej niekonstytucyjności.

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

Na gruncie niniejszej sprawy wskazać należy, że obniżenie emerytury odwołującego się z zastosowaniem przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresów składkowych przed służbą, okresu służby niebędącej służbą na rzecz państwa totalitarnego oraz okresu służby po 31 lipca 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 istocie byłoby to arbitralne i całkowicie nieuzasadnione odjęcie przysługującego wnioskodawcy dotychczas z mocy ustawy uprawnienia majątkowego. Należy przy tym podkreślić, mając na uwadze uzasadnienie cytowanego wyżej projektu, że rozwiązania zawarte w noweli z 16 grudnia 2016r. nie mogą mieć charakteru represyjnego. W świetle wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej nie ma żadnych racji do pozbawiania funkcjonariusza pełniącego służbę w warunkach określonych przepisami art. 12-13 ustawy zaopatrzeniowej, świadczenia emerytalnego w wysokości przysługującej z tytułu tej służby. Zastosowanie w opisanych okolicznościach mechanizmu wskazanego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby niebędącej służbą na rzecz totalitarnego państwa, stanowiłoby w istocie rodzaj nieproporcjonalnej, całkowicie nieuzasadnionej sankcji wobec takiego funkcjonariusza.

Niezależnie od powyższego, zastosowanie w stanie faktycznym niniejszej sprawy art. 15c ust. 3 ustawy pozostawałoby również w oczywistej sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Nie sposób bowiem wskazać istotnej różnicy w aspekcie spełnienia przesłanek do nabycia emerytury w wysokości określonej w art. 15 ust. 1 między funkcjonariuszami, z których każdy posiada co najmniej 15 - letni okres służby pełnionej w tożsamy warunkach. Brak jest tym samym uzasadnienia dla zróżnicowania ich sytuacji majątkowej. Pełnienie służby publicznej, na rzecz bezpieczeństwa obywateli stanowi dla wszystkich funkcjonariuszy realizację ich obowiązku i zadań, za co mają prawo spodziewać się ustalonego według tych samych zasad zaopatrzenia emerytalnego. Obniżenie świadczenia słusznie nabytego, z uwagi na ww. okoliczność, miałoby ewidentnie charakter represyjny, co nie było celem ustawodawcy i co jest nie do zaakceptowania, zważywszy na omówione wyżej zasady rangi konstytucyjnej.

W świetle przedstawionych już uwag uznać należy, że omawiana regulacja art. 15c ust. 3 w sposób oczywisty koliduje z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa realizującego zasady sprawiedliwości społecznej oraz z wynikającą z powyższych wartości zasadą zaufania obywateli do państwa i obowiązującego prawa. Niezależnie zatem od opisanego wyżej wyniku zastosowania reguł interpretacyjnych, wobec faktu, że obniżenie świadczenia nabytego z tytułu służby bezspornie nie podlegającej zakwalifikowaniu, jako służba na rzecz totalitarnego państwa, jest nie do pogodzenia ze wskazanymi wartościami wyrażonymi w Konstytucji RP, uznać należy, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, będący podstawą takiego obniżenia, nie może mieć w powyższym zakresie zastosowania.

Uwzględniając powyższe rozważania Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 385 k.p.c., oddalił apelację organu w pozostałej części, tj. w zakresie w jakim odnosiła się do emerytury w wymiarze wykraczającym ponad rozstrzygnięcie zawarte w punkcie I. wyroku.

O kosztach postępowania apelacyjnego Sąd Apelacyjny orzekł w punkcie III. wyroku zgodnie z art. 108 § 1 k.p.c. oraz na podstawie art. 100 k.p.c., znosząc wzajemnie między stronami koszty zastępstwa prawnego w postępowaniu apelacyjnym, zważywszy na to, że wynik tego postępowania jest w części wygranym i w części przegranym przez każdą ze stron, zaś zgodnie z dyspozycją art. 100 k.p.c. w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone.

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

Ewa Stryczyńska