

Sygn.akt III AUa 88/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 listopada 2020 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Marek Szymanowski

Sędziowie: Sławomir Bagiński

Teresa Suchcicka

Protokolant: Magdalena Zabielska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 listopada 2020 r. w B.

sprawy z odwołania E. S.

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

o wysokość świadczeń służb mundurowych

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

od wyroku Sądu Okręgowego w Suwałkach III Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 22 listopada 2019 r. sygn. akt III U 790/19

oddala apelację.

Sławomir Bagiński Marek Szymanowski Teresa Suchcicka

Sygn. akt III AUa 88/20

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA decyzjami z dnia 30.06.2017r. na podstawie art. 15c i art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 18.02.1994r. 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. 708 ze zm.) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji Nr 453686/2017 z dnia 10.05.2017r. ponownie ustalił E. S. od 01.10.2017r. wysokość emerytury na kwotę 2.069,02 zł i wysokość renty inwalidzkiej na kwotę 750 zł.

W odwołanych od tych decyzji E. S. domagał się ich zmiany i przyznania świadczenia emerytalnego w dotychczasowej wysokości tj. 4.969,20 zł brutto i renty w wysokości 40% podstawy oraz zasądzenia zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Oba odwołania były identyczne co do zarzutów i konkluzji i w obu odwołujący się zarzucił skarżonym decyzjom naruszenie szeregu przepisów Konstytucji RP, w szczególności art.

2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 47, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 67 ust. 1 oraz art. 6 ust. 2, art. 8 i art. 15 ust. 4 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Podniósł, że w trakcie służby w przedmiotowym okresie nikogo nie represjonował, ani nie inwigilował środowisk opozycji demokratycznej. Wypełniał swoje obowiązki zgodnie z obowiązującym wówczas prawem, etyką zawodową i zasadami moralnymi. Nie był karany sędownie, dyscyplinarnie, ani nie wykorzystywał zajmowanego stanowiska do celów prywatnych. W zasadzie całe swoje życie poświęcił służbie dla Ojczyzny, którą to wykonywał w sposób sumienny, rzetelny i uczciwy. Nigdy w toku wykonywanych czynności nikogo nie skrzywdził, a sam, przez swoje oddanie służbie stał się inwalidą z III grupą inwalidzką. Wskazał, iż jego zdaniem ustawa na podstawie której organ emerytalno - rentowy ponownie ustalił wysokość jego świadczenia, jest sprzeczna z Konstytucją, jak również z zasadami ochrony praw człowieka i obywatela, przyjętymi w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych, w tym Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i Protokołami dodatkowymi. Szereg kontrowersji i wątpliwości natury konstytucyjnej budzi sposób, w jaki uchwalono przepisy nowelizujące ustawę z dnia 18.02.1994r., na których opiera się skarżona decyzja. Nie może być tak, że słusznie nabyte przez niego prawa mogą być przez czyjeś „widzi mi się” czy też polityczny kaprys obniżane w sposób tak drastyczny, jak robi to nowelizacja. Takie arbitralne obniżanie świadczeń nie może korzystać z ochrony prawnej. Podniósł dodatkowo, iż zastosowanie w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym wskaźnika 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz „totalitarnego państwa” - uderza w istotę emerytury, jako środka zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca traktuje bowiem ten okres służby jako okres, w którym nie wykonywano żadnej pracy i za który nie przysługuje żadne, najniższe nawet świadczenie emerytalne.

Ponadto w piśmie procesowym z dnia 14.10.2019r. odwołujący poinformował, iż sprawa przeciwko Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji jest na etapie międzyinstancyjnym po złożeniu skargi na wyrok WSA w Warszawie.

W odpowiedzi na oba odwołania organ rentowy wniósł o ich oddalenie i zasądzenie od odwołującego się zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Wskazał, że z dniem 1.01.2017r. weszła w życie ustawa z dnia 16.12.2016r. 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. 2016r., poz. 2270), na mocy której wprowadzono art. 13b, ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba w od dnia 22.07.1944r. do dnia 31.07.1990r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Ustawa ta wprowadziła także w art. 15c zasady obliczania wysokości emerytury dla osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa. Organ emerytalny podkreślił, że to ustawodawca zobowiązał pozwany organ emerytalny do wszczynania z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń stosownie do wyżej wymienionych przepisów. W tym zakresie organ emerytalny opierał się na informacji o przebiegu służby z dnia 10.05.2017r. Nr (...) sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej, z której wynikało, że odwołujący się w okresie od dnia 01.04.1985r. do dnia 31.07.1990r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18.02.1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, (...)Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tj. Dz.U. 2018, poz. 132 z późn. zm.). To skutkowało wydaniem skarżonych decyzji, którymi ponownie przeliczył świadczenia odwołującego się właśnie na zasadach określonych w art. 15c ustawy z dnia 18.02.1994r. Podniósł, że decyzja w przedmiocie przyznania prawa do świadczenia oraz jego wysokości jest wydawana na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. W myśl § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18.10.2004r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U. 2004, Nr 239, poz. 2404, z późn. zm.) i art. 13a ust. 5 ustawy z dnia 18.02.1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, informacja o przebiegu służby jest wiążąca dla organu emerytalno- rentowego przy wydawaniu przedmiotowych decyzji.

Wyrokiem z 22 listopada 2019 r. Sąd Okręgowy w Suwałkach zmienił zaskarżone decyzje i zobowiązał Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do przeliczenia emerytury E. S. z pominięciem art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994r. 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, (...)Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t. jedn. Dz. U. z 2016r., poz. 708 ze zm.) oraz do przeliczenia renty inwalidzkiej E. S. z pominięciem art. 22a ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994r. 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, (...)Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t. jedn. Dz. U. z 2016r., poz. 708 ze zm.) (punkt 1) oraz zasądził od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz E. S. kwotę 180 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (punkt 2).

Sąd Okręgowy wskazał, że nie znalazł podstaw do uznania przepisów art. 15c i 22a ustawy z dnia 18.02.1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, (...)Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016r. poz. 708 ze zm.) za niekonstytucyjne. Ustawodawca posiada legitymację do wprowadzenia nowych zasad ustalania wysokości emerytur danej grupie uprawnionych. W ocenie Sądu, w tym przypadku nie doszło do pozbawienia prawa do świadczenia emerytalnego w ogóle, co w takiej sytuacji mogłoby skutkować uznaniem tej regulacji za niezgodną z Konstytucją, a jedynie do zmniejszenia do określonego pułapu świadczenia emerytalnego lub rentowego. Zmniejszenie to odbyło się w ramach ogólnie pojętej sprawiedliwości społecznej, w czym Sąd nie upatruje naruszenia przepisów Konstytucji RP ani innych norm, które w odwołaniu przytaczał odwołujący się. Wszakże gdyby zarzuty wskazane w odwołaniu, nie wdając w ich bliższe omawianie, uznać za uzasadnione poprzez naruszenie przez zaskarżoną decyzję wskazanych przepisów Konstytucji i regulacji prawnych Unii Europejskiej, to przyjąć by należało, że każda wysokość, czy to emerytury czy renty, nie mogłaby być wzruszona, nawet gdyby była bardzo i to bardzo znaczna i w poczuciu sprawiedliwości społecznej oczywiście nienależna. Taka zaś wysokość emerytury czy renty, nawet przyznanej przez instytucje państwowe, nie może podlegać bezwzględnej ochronie. Ta ochrona ma granice i jeżeli jest nią przeciętna kwota emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, to jest jak najbardziej do zaakceptowania.

W ocenie Sądu pierwszej instancji zmiana zaskarżonej decyzji nie byłaby możliwa, gdyby nie przepis art. 8a ust. 1 i 2 ustawy z 18.02.1994r. – zwanej dalej „policyjną ustawą emerytalną”. Zdaniem Sądu przepis ten dając Ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych prawo do badania przebiegu służby danego emeryta lub rencisty, tym bardziej daje taką możliwość Sądowi.

Sąd Okręgowy miał na uwadze, że zgodnie z art. 459 k.p.c. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozpoznaje sąd powszechny i stosownie do art. 477⁸ § 1 k.p.c. w zakresie spraw dotyczących emerytury i renty właściwy do ich rozpoznania jest Sąd Okręgowy. Nie może sąd powszechny pominąć przesłanek normujących prawo do emerytury i renty i ich wysokości określonych ustawą. Bez względu więc na to, że inne podmioty, w tym i instytucje państwowe, mogą wypowiadać się (nawet w formie decyzji) o przesłankach normujących wysokość emerytury, Sąd powszechny musi sam je stosować, jeżeli są wskazane w ustawie. Nie może też czekać aż ktoś inny o tych przesłankach zdecyduje. Sąd wskazał, że jeśli niniejsza sprawa prawomocnie zakończy się umorzeniem postępowanie będzie podlegać postępowaniu przed sądami administracyjnymi z odwołania od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych.

Sąd I instancji podkreślił, że przesłanki określone w punktach 1 i 2 ustępu 1 art. 8a policyjnej ustawy emerytalnej nie muszą być spełnione razem, a tylko każda z osobna z punktu 1 bądź punktu 2 w odniesieniu do dyspozycji głównej ust. 1. Sąd zauważył, że ustawodawca jest racjonalny i nie pozbawiałby wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej w stosunku do osób, które nie miały już, z uwagi na wiek albo stan zdrowia, możliwości

rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12.09.1989r., a pełniły tylko krótkotrwałą służbę albo wręcz bardzo krótkotrwałą służbę w instytucjach i formacjach wskazanych w art. 13b ustawy. Sąd pominął niekonsekwencje, co do dat wskazanych punktach 1 i 2 ust. 1 art. 8a ustawy. W obliczu powyższego z brzmienia tego artykułu 8a ustawy, zdaniem Sądu, ustawodawcy musiało chodzić o to, aby wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy w stosunku do osób, które będąc uwikłane w dłuższą służbę w formacjach i instytucjach wskazanych w art. 13b ustawy, po 12.09.1989r. rzetelnie wykonywały zadania i obowiązki na rzecz państwa, które przestało być totalitarne.

Sąd Okręgowy ustalił, że E. S. (ur. (...)) pełnił służbę w Policji od dnia 1.12.1977r. do dnia 15.01.1999r. Z informacji zawartej w aktach osobowych na temat przebiegu służby odwołującego się od dnia 12.09.1989r. wynikało, iż zajmował następujące stanowiska: od 01.05.1989r. starszy inspektor Wydziału (...) w S., od 01.11.1989r. starszy inspektor Wydziału Ochrony (...) w S., od 31.07.1990r. zwolniony ze służby na podst. art. 131 ust. 1 i 2 ustawy o (...), od 01.08.1990r. starszy asystent Sekcji Nadzoru Ruchu Drogowego Wydziału Ruchu Drogowego i Prewencji WUSW w S., od 01.01.1991r. starszy asystent na wolnym etacie młodszego specjalisty Wydziału Ruchu Drogowego i Prewencji WUSW w S., od 01.06.1991r. młodszy specjalista Wydziału Ruchu Drogowego KWP w S., od 01.10.1992r. młodszy specjalista Wydziału Ruchu Drogowego KWP w S., od 01.12.1993r. starszy specjalista Wydziału Ruchu Drogowego KWP w S., od 01.08.1996r. starszy specjalista Wydziału Ruchu Drogowego KWP w S., od 15.04.1998r. starszy specjalista Zespołu (...) (Koordynacji Siłami Policyjnymi) Wydziału Prewencji i Ruchu Drogowego KWP w S.. W dniu 15.01.1999r. rozwiązano z nim stosunek służbowy.

W związku z odbytym wcześniej kursem dla funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego w 1990r. możliwe było mianowanie go na stanowisko starszego asystenta Sekcji Nadzoru Ruchu Drogowego Wydziału Ruchu Drogowego i Prewencji WUSW w S.. W ramach samokształcenia nadal podnosił swoje kwalifikacje. Był odpowiedzialny m. in. za nadzór i organizację pracy służby ruchu drogowego. Dzięki sprawowanej kontroli, w tym nad pracą kontrolerów, doprowadził do zwiększenia efektywności ich pracy oraz pozytywnej zmiany stosunku kontrolerów do obywateli. Posiadał bardzo duży zasób wiedzy fachowej oraz umiejętność jej praktycznego wykorzystania. Podczas służby w Wydziale Ruchu Drogowego znał zakresy obowiązków na wszystkich stanowiskach tego wydziału. Zastępował naczelnika wydziału, niejednokrotnie wykonując zadania wykraczające poza zakres własnych obowiązków służbowych. E. S. był wielokrotnie nagradzany m. in. za udział w organizacji wojewódzkiego konkursu Policjant Ruchu Drogowego 1993, przeprowadzeniu eliminacji wojewódzkich Turnieju (...) o Bezpieczeństwie Ruchu Drogowego w 1994r. Na wyróżnienie zasługiwała efektywność działań oraz profesjonalna postawa policjanta, zaangażowanie i trud wkładany w codzienną służbę, niejednokrotnie z poświęceniem czasu od niej wolnego. Wielokrotnie podwyższano mu również dodatek służbowy.

W analizowanych aktach osobowych nie odnotowano, aby na przestrzeni całego okresu, w tym po 12.09.1989r. przy wykonywaniu obowiązków służbowych dopuszczał się uchybień służbowych czy też proceduralnych. Powyższe, zdaniem Sądu potwierdza, że po 12.09.1989r. odwołujący się swoje obowiązki wykonywał rzetelnie, w sposób wyróżniający się, o czym świadczą pochwały i wysokie oceny przełożonych oraz odznaczenia.

Zdaniem Sądu I instancji ustalenia dokonane w oparciu o art. 8a ust. 1 pkt 2 wskazujące na rzetelne, a nawet bardzo rzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez odwołującego się po 12.09.1989r. dają podstawy do zastosowania tego przepisu i wyliczenia świadczenia bez zastosowania zmniejszeń z art. 15c i 22a policyjnej ustawy emerytalnej.

W związku z powyższym, na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. Sąd Okręgowy orzekł, jak w punkcie 1 wyroku.

O kosztach, jak w punkcie 2 wyroku, Sąd orzekł na podstawie art. 98 §1 i § 3 k.p.c. w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800 ze zm.).

Apelację od powyższego wyroku wniósł Zakład Emerytalno –Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Skarżący zarzucał naruszenie:

- art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. w zw. z art. 477⁸ § 1 k.p.c. poprzez nierozstrzygnięcie o istocie sprawy, w związku z oparciem rozstrzygnięcia na przepisie art. 8a ustawy z dnia 18.02.1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz. U. z 2019r. poz. 288 ze zm.), zwanej dalej „ustawą zaopatrzeniową”, w sytuacji gdy kompetencje wynikające z tego artykułu przypisane zostały ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, a w związku z tym rozstrzygnięcia wydane na jego podstawie podlegają kontroli sądów administracyjnych, co wyłącza możliwość orzekania w oparciu o ten przepis przez sąd powszechny rozpoznający sprawę z zakresu emerytur i rent,

- art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. w zw. (...) § 1 pkt. 2 k.p.c. poprzez nierozstrzygnięcie o istocie sprawy, a w konsekwencji brak jednoznacznego wskazania w jaki sposób, w związku z uchYLENIEM również art. 15b ustawy zaopatrzeniowej, organ winien ustalić świadczenie Odwołującego się,

- art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014. (...) z późn. zm.) w zw. z art. 2 oraz art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016r. poz. 718 z późn. zm.) zwanej dalej p.p.s.a. oraz art. 1 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001r. prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2019, poz. 52 tj.) w zw. z art. 8a ustawy zaopatrzeniowej, poprzez wydanie rozstrzygnięcia w oparciu o przepis, którego stosowanie zastrzeżone zostało przez ustawodawcę do właściwości organów administracyjnych działających w drodze uznania administracyjnego i sądów administracyjnych,

- art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji nie zawieszenie postępowania odwoławczego do czasu rozstrzygnięcia postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie oznaczonej sygn. akt P 4/18, w którym ma zostać rozstrzygnięta kwestia zgodności z Konstytucją art. 15c, art. 22a w związku z art. 13b ustawy z dnia 18.02.1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji /.../ oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz. U. z 2019r. poz. 288 ze zm.), zwana dalej „ustawą zaopatrzeniową” w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 16.12.2016r. 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) w związku z art. 2 powołanej ustawy z dnia 16.12.2016r., w sytuacji gdy głównym zarzutem Odwołującego się jest niekonstytucyjność przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonych decyzji z dnia 30.06.2017r. (znak: (...) / (...)) o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej i o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej,

- art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 1 i art. 2 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 16.12.2016r. 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) poprzez ich niezastosowanie i wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązujących przepisów prawa rangi ustawowej, wprowadzających nakaz ponownego przeliczenia świadczeń emerytalno - rentowych funkcjonariuszy służb mundurowych pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa” oraz ich rodzin, w sytuacji przyznania przez Odwołującego faktu pełnienia służby w Wydziale V SB oraz bycia słuchaczem (...) w L., wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

- art. 15c i art. 22a w zw. z art. 13b ust. 1 pkt 5 litera c tiret szósty oraz lit. e tiret siódmy ustawy z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, (...) Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2019r. poz. 288 z późn. zm.), dalej zwana „ustawą zaopatrzeniową” oraz art. 1 i art. 2 ust. 1 i ust 4 ustawy z dnia 16.12.2016 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), poprzez ich niezastosowanie w sytuacji gdy bezspornym jest, iż Odwołujący

pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenie jego świadczenia,

- art. 15c i art. 22a w zw. z art. art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18.10.2004r. 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 1148 ze zm.) poprzez ich niezastosowanie, a tym samym błędne ustalanie wysokości policyjnej emerytury w stosunku do byłego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

- art. 2 ust. 1 i ust 4 ustawy z dnia 16.12.2016r. 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) w zw. z art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez ich niezastosowanie, w sytuacji gdy z informacji o przebiegu służby Nr (...) z dnia 10.05.2017r., która została przedstawiona przez Instytut Pamięci Narodowej, wynika jednoznacznie, że Odwołujący się w okresie od dnia 01.04.1985r. do dnia 31.07.1990r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Wskazując na powyższe apelacja wносиła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz organu o kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za II instancję. Jako wniosek ewentualny apelacja wносиła o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołań od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA z dnia 30.06.2017r. nr świadczenia (...) / (...) o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej emerytury oraz o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej i zasądzenie od Odwołującego na rzecz Dyrektora Zakładu (...) MSWiA kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za II instancję.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja mimo trafności niektórych podnoszonych zarzutów podlegała oddaleniu.

Na wstępie celowym jest odniesienie się do zarzutu (i zarazem ponowionego wniosku zawartego w apelacji) dotyczącego niezawieszenia niniejszego postępowania na podstawie 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. przez Sąd Okręgowy, który to wniosek Sąd Apelacyjny na rozprawie w dniu 19 listopada 2020 r. również oddalił (k.158), albowiem trudno go na tym etapie postępowania uznać za zasadny – z przyczyn poniżej wskazanych. Prawdą jest, że powołany przepis umożliwia zawieszenie postępowania jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wniosek ten nie mógł być jednak uwzględniony bez szkody dla rozsądnego trwania czasu postępowania. Powszechnie znany jest fakt, że toczy się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie w przedmiocie odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie, który postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt XIII 1 U 326/18), zapytał Trybunał o to czy:

a) art. 15c, art. 22a 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 (tekst jednolity z dnia 6 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) w związku z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. są zgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art.

67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, niedziałania prawa wstecz, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 roku, skutkując ich dyskryminacją;

b) art. 1 i 2 ustawy z dnia 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) są zgodne z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119, art. 120, art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, z uwagi na sposób i tryb uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia.

Fakty dotyczące procedowania w tej sprawie Trybunału wskazują, że pierwszą rozprawę w tej sprawie wyznaczono po ponad 2 latach od wpływu sprawy na 17 marca 2020 r., przy czym termin ten nie doszedł do skutku, następny termin zaplanowano

na 21 kwietnia 2020 r. ale nie doszedł on do skutku, następny termin wyznaczono na dzień 15 lipca 2020 r., na którym zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 18 sierpnia 2020 r., na którym z kolei zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 11 września 2020 r. godz. 11:00. Termin ten nie doszedł do skutku, a następny termin rozprawy wyznaczono na dzień 6 października 2020 r., na którym odroczone ogłoszenie wyroku do dnia 13 października 2020 r., które przesunięto następnie na 20 października 2020 r. ale termin ten został odwołany ([\(...\) /art \(...\) -emerytury-i-renty-bylych-funkcjonariuszy-pelniaczy-sluzbe-na-rzecz-totalitarnegopanstwa?tx_ttnews%5B.%5D=20&tx_ttnews%5B.%5D=10&tx_ttnews%5B.%5D=2020&cHash=c4fb277672ce0d4e51eaa18895391927; \(...\) D=2020&cHash=c4fb277672ce0d4e51eaa18895391927;](http://(...) /art (...) -emerytury-i-renty-bylych-funkcjonariuszy-pelniaczy-sluzbe-na-rzecz-totalitarnegopanstwa?tx_ttnews%5B.%5D=20&tx_ttnews%5B.%5D=10&tx_ttnews%5B.%5D=2020&cHash=c4fb277672ce0d4e51eaa18895391927; (...) D=2020&cHash=c4fb277672ce0d4e51eaa18895391927;)

por. też informacje prasowe np.: ([\(...\) gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty \(...\),wyrok -tk-w-sprawie-tzw-ustawy-dezubekizacyjnej.html](http://(...) gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty (...),wyrok -tk-w-sprawie-tzw-ustawy-dezubekizacyjnej.html)).

Po tej dacie nie był zanany w chwili zamknięcia rozprawy apelacyjnej, miarodajnej do orzekania (art 316 §1 k.p.c. w zw. z 391 §1 k.p.c.), zamierzony dalszy tok postępowania w tej sprawie, a spekulacje pojawiające się w przestrzeni publicznej w zakresie tego postępowania, trudno jest przywoływać wobec braku możliwości ich procesowego zweryfikowania. Ustalony natomiast jako fakt - sposób długiego i nietypowego procedowania w tej sprawie nie przemawia bynajmniej za zawieszeniem postępowania, które to zawieszenie zresztą w świetle art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. jest fakultatywne, a zatem zależne od decyzji sądu orzekającego biorącego w tym względzie pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy. Długość postępowania przed samym Trybunałem Konstytucyjnym przekładała się pośrednio na długość postępowania przed sądami powszechnymi w tych sprawach - w tym oczywiście w sprawie niniejszej – i zaczęła już stanowić zagrożenie dla rozpoznania ich w rozsądnym terminie. Przypomnieć tu się godzi, iż prawo strony dostępu do sądu i rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie, gwarantowane art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w dniu 4 listopada 1950 r. w R. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) i art. 45 Konstytucji RP jest szczególnie akcentowane w sprawach, w których przedmiotem są świadczenia mające istotne znaczenie dla egzystencji ubezpieczonych (emerytury, renty, wynagrodzenia za pracę). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w S. na tle art. 6 ust.1 Konwencji sprawy dotyczące źródeł utrzymania należą do spraw o szczególnym znaczeniu dla strony (ubezpieczonego) i konieczne jest aby postępowanie w tych sprawach toczyło się szczególnie szybko (por. m.in., O. przeciwko Austrii, wyrok z 28 czerwca 1990 r., § 72; C. przeciwko W., wyrok z 24 maja 1991 r., § 17; L. przeciwko Polsce wyrok 19 października 2004 r. Skarga nr (...) § 34; M. przeciwko Polsce, wyrok z 14 września 2004 r. skarga nr (...)). W tym kontekście zdecydowanie dostrzec też trzeba, że jeżeli przyczyną przewlekłości postępowania (nierozpoznania sprawy w rozsądnym terminie) jest oczekiwanie na rozstrzygnięcie w innej sprawie, a zatem jeżeli zwłoka w rozpoznaniu danej sprawy jest skutkiem opieszałości

innego sądu niż sąd orzekający w danej sprawie, to tego typu przyczyna nie jest wystarczającym usprawiedliwieniem przewlekłości postępowania w sprawie sądu orzekającego oczekującego na orzeczenie innego sądu (por. wyrok ETPCz z 7 lipca 2009 r. w sprawie W. i P. przeciwko Polsce, skarga Nr (...) i (...)). Nie bez znaczenia dla konieczności prowadzenia szybkości postępowania jest też sytuacja osobista odwołującego zblizającego się już do 70 rok życia, zaliczanego przed laty 3 grupy inwalidów z przyznaną z tego tytułu policyjną rentą inwalidzką, który od ponad 3 lat pobiera świadczenie w istotnie zmniejszonej wysokości (por. w tym zakresie np. wyroki ETPCz w sprawach: P. przeciwko Polsce wyrok z 14 października 2003 r. , skarga nr (...); D. przeciwko Polsce wyrok z 4 kwietnia 2000 r., skarga nr (...); K. przeciwko Polsce, wyrok z 25 lutego 2003 r.; G. przeciwko Polsce, skarga nr (...), wyrok z 16 kwietnia 2002r., skarga nr (...)).

Trudno zakładać, że brak wyroku Trybunału Konstytucyjnego zmierza do postawienia pewnej tamy skarżącym do złożenia przez nich indywidualnej skargi w trybie art. 34-35 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w dniu 4 listopada 1950 r. w R. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.). Tym niemniej w praktyce może takową stanowić, bowiem w dotychczasowym orzecznictwie często ETPCz przyjmował, że niekiedy może być koniecznym wyczerpanie środków krajowych (domestic remedies) w postaci skargi do Trybunału Konstytucyjnego, co stałoby się zbędne w przypadku wydania wyroku w sprawie zawisłej przed TK P 4/18. Dotychczas wzorzec ETPCz w zakresie oceny potrzeby skorzystania ze skargi konstytucyjnej (uzyskania stanowiska Sądu Konstytucyjnego) w celu wyczerpania środków krajowych określały kryteria wskazane przez ETPCz w sprawie S.-M. przeciwko Polsce (decyzja ETPCz z 9 października 2003 roku skarga nr (...)). W sprawie tej określono, że wniesienie skargi konstytucyjnej w celu wyczerpania środków krajowych (domestic remedies), a zatem kiedy skargę konstytucyjną uznaje za skuteczny środek w rozumieniu Konwencji następuje wtedy jedynie wówczas gdy:

1) doszło do wydania orzeczenia, które miało naruszyć Konwencję , które zostało wydane w bezpośrednim zastosowaniu niekonstytucyjnego przepisu ustawodawstwa krajowego;

2) przepisy proceduralne mające zastosowanie w odniesieniu do wzruszenia takiego orzeczenia przewidują ponowne otwarcie sprawy lub uchylenie prawomocnego postanowienia na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego jego niekonstytucyjność. Dlatego też ETPCz uznawał, że wyczerpanie procedury skargi konstytucyjnej na podstawie Artykułu 35 § 1 Konwencji powinno być wymagane w sytuacjach, gdzie oba wyżej wymienione wymogi zostały spełnione.

W niniejszej sprawie, podobnie jak w wielu jej podobnych, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego mogłoby zatem stanowić skuteczny środek krajowy, gdyby doszło do jego wydania w rozsądnym terminie, co z przyczyn wyżej wskazanych może być wątpliwe, zważywszy że od wydania zaskarżonych decyzji upłynęło ponad 3 lata. Warto w tym miejscu przypomnieć na zasadzie pewnej hipotetycznej ale uprawnionej paraleli, że w sprawach polskich dotyczących przewlekłości postępowania ETPCz początkowo uznał za skuteczny środek na przewlekłość środek przewidziany w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U.2018.75 j.t.). Tak było np. w sprawach: C. przeciwko Polsce decyzja ETPCz z dnia 1 marca 2005 r., skarga nr. (...); sprawa M. przeciwko Polsce, skarga nr (...); K. przeciwko Polsce, skarga nr (...), wyrok z dnia 14 czerwca 2005 r. Ponieważ w latach następnych Trybunał stwierdził, że praktyka sądów krajowych w zakresie badania przewlekłości była wadliwa i odbiegała od standardów ETPCz, a przede wszystkim nie prowadziła do uzyskania przez strony stosownego zadośćuczynienia Trybunał uznał, że środek ten nie jest skuteczny w przeciwdziałaniu przewlekłości postępowania. W efekcie czego doszło do wydania w dniu 7 lipca 2015 r. wyroku pilotażowego w połączonych sprawach R., O., G. skargi nr (...), nr (...) (i 591 innych dołączonych spraw) , w których stwierdzono systemowe naruszenie niweczące skuteczność skargi na przewlekłość w praktyce krajowej, co z kolei zmusiło ustawodawcę polskiego do nowelizacji wspomnianej wyżej ustawy i dostosowania jej do standardów ETPCz. Rozwiązaniem systemowym problemu dysfunkcyjności ustawy było w tym przypadku uchwalenie zmian do ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie (...) ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 22 grudnia 2016 r.). Nieefektywność zatem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym może skutkować, iż

środek w postaci skargi konstytucyjnej (czy pełniących podobną rolę pytań o zgodność z Konstytucją uprawnionych podmiotów) zostanie uznany za środek nieefektywny, z którego skorzystanie nie będzie warunkować otwarcia drogi do wniesienia indywidualnej skargi w trybie Konwencji. Sposób procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie niezależnie od innych okoliczności może rodzić pytanie czy uzyskanie wyroku sądu konstytucyjnego przez wystąpieniem ze skargą indywidualna będzie nadal wymagane przez ETPCz.

Pomijając fakt fakultatywnego zawieszenia postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., trzeba też zauważyć, że nawet wydanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwarzać może stronom stosownie do jego treści możliwość potencjalnego wznowienia postępowania stosownie do art. 401¹, 403 § 4, 416¹ k.p.c. Nadto równie istotną kwestią jest to, że sprawa zawisła przed Trybunałem dotyczy zgodności wskazanych przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) z Konstytucją RP. Nawet zatem negatywne rozstrzygnięcie w tym zakresie dla funkcjonariuszy nie zwolni sądu o oceny istotnego mechaniczno-pauszalnego obniżenia świadczeń w kontekście regulacji prawa unijnego, ale również z punktu możliwości pozbawienia lub ograniczenia ich świadczeń w odniesieniu do ich art.1 Protokołu Nr (...) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. w P. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36 poz. 175) . W tym drugim kontekście godzi się przypomnieć, że na tle poprzedniej ustawy dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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.2009.24.145) ETPCz w decyzji z dnia 14 maja 2013 r. w połączonych sprawach sprawie C. ((...)) i (...) innych skarżących przeciwko Polsce skargi te uznał za niedopuszczalne. W uzasadnieniu tej decyzji ETPCz trafnie przytoczył, iż mimo tego, że kwestionowane regulacje zmniejszyły przywileje emerytalne stworzone zwłaszcza dla zatrudnionych w instytucjach komunistycznego państwa służących niedemokratycznemu reżimowi, to utrzymano nadal dla takich osób system, który był bardziej korzystny, niż system powszechny. W ocenie ETPCz nie można mówić o tym, iż Państwo Polskie nałożyło na skarżących nadmierny i nieproporcjonalny ciężar. W istocie służba skarżących w tajnej policji stworzonej w celu naruszania praw człowieka chronionych przez Konwencję, powinna być uważana za istotną okoliczność do określenia i usprawiedliwienia kategorii osób, która powinna być dotknięta kwestionowanym zmniejszeniem świadczeń emerytalnych. Polskie władze - w ocenie ETPCz - wprowadzając przedmiotową regulację nie zastosowały środków wykraczających poza środki niezbędne do osiągnięcia usprawiedliwionego celu tej regulacji – jakim było odebranie przywilejów emerytalnych członkom dawnej policji politycznej, w celu żeby zapewnienia większej sprawiedliwości systemu emerytalnego. Racjonalne podejście wówczas ETPCz do wynikało przede wszystkim pewnego proporcjonalnego podejścia ustawodawcy polskiego, do zakresu zmniejszenia tych świadczeń, co polegało na obniżeniu wymiaru emerytury okresy służby w organach bezpieczeństwa do 0,7% za każdy rok służby co było wprowadzi dotkliwe ale nie było to obniżenie do 0% jak obecnie. Fakt uznania za niedopuszczalne wówczas skarg byłych funkcjonariuszy przez ETPCz nie jest aktualnie argumentem potwierdzającym dopuszczalność ponownej ingerencji, jeszcze szerszej tak jak miało to miejsce obecnie, lecz przeciwnie może być istotną przeszkodą do ponownej akceptacji takiej ingerencji . Nie chodzi tu tylko o samo zasadę ne bis in idem, choć niewątpliwie ingerencja ta ma charakter penalny i jest karą za to samo mimo posłużenia innym terminem., „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Istotne jest jednak, że przy nasilonym elemencie penalnym i odwetowym odstąpiono od indywidualizacji czynów i odpowiedzialności za nie. Tymczasem, w wielu przypadkach fakt, że funkcjonariusz znalazł się poprzez jakiś okres w strukturze SB (lub innych podmiotów wymienionych w art.13b ustawy) nie było nawet wynikiem jego woli lecz np. zmiany podporządkowania danej komórki, lub ukończenia studiów w jednostkach resortu, a z punktu widzenia ustawy jest to fakt bez znaczenia. W kontekście ponownego zmniejszenia świadczeń emerytalno-rentowych w aspekcie wspomnianego art. 1 Protokołu Nr (...) do Konwencji nie może być też bez znaczenia, że radykalizm obecnej ustawy oparty o odpowiedzialność zbiorową, dotyczy osób już o 10 lat starszych (w stosunku do poprzedniej zrationalizowanej ustawy docenionej przez ETPCz), często schorowanych, będących w wieku zawansowanym, w ostatniej fazie życia, nierzadko umierających w toku swoich zawisłych postępowań.

Nie można pominąć w kontekście pozbawienia (ograniczenia) świadczeń emerytalnych przyznanych prawomocnymi decyzjami, że polski ustawodawca dostosował polskie regulacje w tym zakresie do orzecznictwa ETPCz poważnie ograniczając możliwość odebrania tych świadczeń i to nawet wtedy, gdy ich przyznanie było w ogóle bezpodstawne. Uczynił to ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 3 kwietnia 2017 r. poz. 715), która weszła w życie 18 kwietnia 2017 r., kiedy to w podstawowej ustawie emerytalnej dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych emerytalnej (w art. 114 tejże) wprowadzono regulacje, że nawet jeżeli przyznano ubezpieczonemu świadczenie, które mu nie przysługiwało wcale albo przyznano je w błędnej zawyżonej wysokości (art. 114 ust.1 pkt 6), to organ rentowy może takie świadczenie odebrać (zmniejszyć) tylko wtedy, gdy od daty wydania takiej błędnej decyzji nie upłynęły 3 lata (art. 114 ust.1e pkt 3 ustawy). Nawet jednak, gdy organ dostrzeże swoją omyłkę przed upływem 3 lat powinien odstąpić od uchylecia lub zmiany decyzji, z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 6, jeżeli uchYLECIE lub zmiana decyzji wiązałaby się z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej, ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności (art. 114 ust.1g). Regulacje te to oczywiście nawiązanie do zasady proporcjonalności ułożonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ale przede wszystkim wyjście naprzeciw rozumieniu tej zasady w ukształtowanym na tle dopuszczalności odbierania świadczeń orzecznictwie ETPCz (por. np. wyroki ETPCz w sprawach: M. przeciwko Polsce, wyrok 15 września 2009, skarga nr (...); wyroki z 4 grudnia 2012 r. w sprawach: K. przeciwko Polsce, skarga nr (...); L. przeciwko Polsce, skarga nr (...); M. przeciwko Polsce, skarga nr (...); M. przeciwko Polsce, skarga (...); Świątek przeciwko Polsce, skarga nr (...); Szewc przeciwko Polsce, skarga (...); S. przeciwko Polsce, skarga nr (...) oraz wyroki Trybunału: z 4 marca 2013 r. w sprawach S. przeciwko Polsce; skarga nr (...); S. przeciwko Polsce, skarga (...)). Powyższą regulację art. 114 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych rozciągnięto również na pozbawienie (zmniejszenie) świadczeń emerytalno-rentowych rolników (por. 44 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U.2020.174 j.t.)). Podobne ograniczenia w tym zakresie wprowadzono do ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U.2020.586 j.t.), gdzie kwestię tę reguluje art. 32 tej ustawy. Takie same wreszcie ograniczenia w zakresie pozbawienia świadczeń ustawodawca wprowadził wówczas do ustawy mającej znaczenie w niniejszej sprawie czyli ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...). W art. 33 tejże również zablokowano bowiem możliwość odebrania świadczenia (jego zmniejszenia) wadliwe przyznanego po upływie 3 lat od wydania, a odbierając świadczenie (zmieniając jego wysokość) w ciągu 3 lat od wydania decyzji - organ rentowy musi i tak odstąpić od uchylecia lub zmiany decyzji, jeżeli uchYLECIE lub zmiana decyzji wiązałaby się z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej, ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności (art. 33 ust. 1 pkt, ust. 4,7 i 8 tej ustawy).

Zmiany wprowadzone do ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) ustawy z zmieniającej z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), na których oparte są zaskarżone decyzje, są zatem wyraźnym odejściem ustawodawcy od powyższej regulacji zgodnych ze standardem konstytucyjnym i utrwalonym standardem wynikającym z orzecznictwa ETPCz na tle art. 1 Protokołu Nr (...) do Konwencji o ochronie (...) w zakresie ochrony prawa do świadczeń emerytalnych przed ich arbitralnym pozbawieniem (istotnym ograniczeniem wysokości) .

Nie bez znaczenia w sprawie są też regulacje prawa unijnego będące częścią polskiego porządku prawnego art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 dalej (...)) przemawiające przeciwko przyjmowaniu akceptacji odpowiedzialności obywateli Unii Europejskiej, którymi są również obywatele Polski, opartej na winie zbiorowej oraz ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne uprawnienia sądów do wymierzania sprawiedliwości. Prawa podstawowe Unii Europejskiej wykluczają odpowiedzialność zbiorową obywateli Unii, za przeszłość w ramach retrospektywnej sprawiedliwości przy przyjęciu konstytucyjnej zasady ciągłości państwa polskiego. Odwołać tu się przede wszystkim do art. 17 i 47 Karty Praw Podstawowych w związku z art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz.864, w formie skróconej (...)). Artykuł 17 KPP jest odpowiednikiem art. 1 Protokołu Nr (...) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. w P. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36 poz. 175), i zapewnia ochronę co najmniej taką samą jak tenże Protokół (...), bowiem zgodnie z art. 6

ust. 3 (...) prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Z kolei art. 47 KPP stanowi gwarancję prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu i zgodnie z nim każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Regulacja ta jest zatem odpowiednikiem art. 6 (prawo do sądu) i 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w dniu 4 listopada 1950 r. w R. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) i koreluje z art. 45 i 78 Konstytucji RP.

W tym kontekście przypomnieć trzeba, że podstawą zasadą prawa unijnego jest zasada pierwszeństwa tego prawa w stosunku do prawa krajowego, co wyklucza tworzenie w prawie krajowym przepisów sprzecznych z prawem wspólnotowym. W razie kolizji normy unijnej z prawem krajowym – norma krajowa nie zostaje uchylona, ale ustępuje pierwszeństwa w zastosowaniu odpowiedniej normie prawa unijnego.

Celowym wydaje się przypomnieć w zakresie zasady pierwszeństwa prawa unijnego, że bezpośrednio po wejściu Polski Unii Europejskiej 11 maja 2004 r. (M.P. Nr 20 poz. 359) opublikowano Ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów RP w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej wydane na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w którym wyjaśniono obywatelom polskim zasady stosowania prawa unijnego. W ogłoszeniu tym poinformowano między innymi, że: „ Na porządek prawny Unii Europejskiej składa się prawo pierwotne oraz prawo wtórne, uzupełniane orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), który został powołany w celu kontrolowania przestrzegania oraz dokonywania wykładni prawa wspólnotowego. Podstawową zasadą prawa wspólnotowego, ustaloną w orzecznictwie ETS, jest zasada nadrzędności, która przewiduje, że prawo pierwotne oraz akty wydane na jego podstawie będą stosowane przed prawem krajowym.”

W dniu 1 grudnia 2009 r. wszedł w życie Traktatu z Lizbony, którego załącznikiem jest Deklaracja Nr 17 Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła ten Traktat - odnosząca się do zasady pierwszeństwa. W deklaracji tej Konferencja przypominała, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo. Do przedmiotowej deklaracji Konferencja załączyła opinię (...) Prawnej Rady dotycząca pierwszeństwa, w wersji zawartej w dokumencie (...) (JUR 260). W opinii tej z dnia 22 czerwca 2007 r. wskazano: że: „Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego stanowi podstawową zasadę tego prawa. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, C. przeciwko (...)), w Traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.”

Dodać trzeba, że wspomniana Deklaracja Nr 17 odnosząca się do zasady pierwszeństwa, była przedmiotem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego grupy posłów, jednakże postępowanie w tej sprawie wyrokiem z dnia 10 listopada 2010 r. sprawa K 32/9 (OTK-A 2010/9/110) Trybunał umorzył. W zakresie zasady pierwszeństwa prawa unijnego warto jeszcze odwołać się do kilka fundamentalnych w tym zakresie wyroków ETS (od 1.12.2009 r. (...)):

- z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie , nr 26/62, V. G. & L. , pierwsze

orzeczenie wskazujące na zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego jako podstawową zasadę prawa wspólnotowego;

- z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, C. przeciwko (...), w

którym przyjęto, że w odróżnieniu od zwyczajnych umów międzynarodowych prawo wspólnotowe stanowi własny porządek prawny, który został włączony do systemu prawnego państw członkowskich po jego wejściu w życie i który ma charakter wiążący dla sądów krajowych.

- z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie nr 11/70, I.

(...) v E.- und V. für G. und F. (przesądżającej pierwszeństwo prawa unijnego nad konstytucjami krajowymi) ;

- z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 S. I., którym Trybunał

przesądził uprawnienie sądu krajowego (uznając to za obowiązek) do niestosowania przepisu prawa krajowego za sprzeczny z prawem unijnym, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia pełnej efektywności przepisów prawa wspólnotowego;

- z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 T. K. przeciwko

Niemcom, potwierdzający pierwszeństwo prawa unijnego na Konstytucją niemiecką;

- z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie C-103/88 (...), w którym

Trybunał potwierdził, że do zasady pierwszeństwa prawa unijnego obowiązuje w stosowaniu prawa również organy administracyjne, a zatem także np. organy rentowe.

- z dnia 19 listopada 2009 w sprawie C 314/08 K. F. v

Dyrektorowi Izby Skarbowej w P., w którym Trybunał wskazał, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych, niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne.

W kontekście kolizji prawa unijnego wyposażonego w zasadę pierwszeństwa przed prawem krajowym z regulacjami konstytucji krajowych w doktrynie można spotkać 3 główne drogi rozwiązania tej kolizji. Po pierwsze państwo członkowskie dostosowuje postanowienia swojej ustawy zasadniczej do norm prawa unijnego. Po drugie państwo takie może podjąć działania w stosownych organach Unii Europejskiej poszukując potrzebnej większości do przeprowadzenia stosowanych zmian w prawie unijnym, aby stało się one zgodne z konstytucją krajową. Po trzecie gdy uznaje że regulacje prawa unijnego są na tyle nieakceptowalne z punktu widzenia interesów danego państwa, że uruchamia tryb opuszczenia Wspólnoty (art. 50 (...)). W przypadku Polski do wyraźnej kolizji normy konstytucyjnej doszło z normą prawa unijnego doszło w przypadku wprowadzenia do systemu prawa polskiego (...) (europejskiego nakazu aresztowania), kiedy to implementując decyzję ramową Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, wprowadzono między innymi art. 607t § 1 k.p.k., który zezwalał na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE, co było w oczywistej sprzeczności z postanowieniami z art. 55 ust.1 Konstytucji RP zakazującego wydawania własnych obywateli. W wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r. P 1/05 Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 607t § 1 k.p.k., ale jednocześnie wyraźnie ustąpił pola zasadzie pierwszeństwa, bowiem odroczył na 18 miesięcy od dnia ogłoszenia utratę mocy tego przepisu, a co więcej by uniknąć kolizji z prawem unijnym , nie uznał nawet za możliwe wyłączenia skutku odroczenia w sprawie, która była przyczyną wszczęcia postępowania przed Trybunałem. W konsekwencji tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego ustawą z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2006.200.1471) dokonano stosownej zmiany art. 55 Konstytucji dopuszczając ekstradycję obywatela polskiego na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, na warunkach określony w tym przepisie.

Wszystko to co powyżej przytoczono czyniło wniosek o zawieszenie niniejszego postępowania wysoce odległym od zasadnego – bowiem jego uwzględnienie na obecnym etapie postępowania prowadziłyby do nieuzasadnianej

dalszej zwłoki w postępowaniu naruszającej prawo strony do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U.2018.75.j.t. , z zm.) , art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w dniu 4 listopada 1950 r. w R. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) i art. 45 Konstytucji RP.

Podzielić trzeba zarzut wadliwego zastosowania art. 8a ustawy z dnia 18.02.1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) i przytoczoną na jego poparcie argumentację organu rentowego, że kompetencje do skorzystania z uprawnień w tym przypisie przypisanych zostały ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, a ewentualne kontrola tej decyzji następuje przez sądy administracyjne, i taka droga jest przez niektórych byłych funkcjonariuszy wykorzystywana (por. wyroki WSA w Warszawie z 12.04.2019 r., (...) SA/Wa (...), LEX nr 2656491 ; z 19.03.2019 r., (...) SA/Wa (...),LEX nr 2642960). Oznacza to , że kontroli prawidłowości stosowania art. 8a. wspomnianej ustawy nie może badać sąd powszechny, a funkcjonariusz może się na ten przepis powołać skutecznie tylko wtedy w postępowaniu przed sądem powszechnym, gdy w trybie administracyjnym uzyska stosowną decyzję lub wyrok sądu administracyjnego potwierdzający wyłączenie w stosunku do niego przepisów art. 15c, art. 22a, art. 24a. ustawy dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) Trafność tego zarzutu nie wpływa jednak na rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, wobec ustaleń ,iż odwołujący nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa.

Wadliwe zastosowanie art. 8a wspomnianej ustawy przez Sąd Okręgowy nie prowadzi w konkretnych okolicznościach niniejszej sprawy do przyjęcia, że doszło do nierozpoznania istoty sprawy w rozumieniu art 386 § 4 k.p.c. skutkującej uchyleniem zaskarżonego wyroku do ponownego rozpoznania. W istocie bowiem mimo błędnego powołania się na ten przepis Sąd Okręgowy poczynił w istocie trafne ustalenia faktyczne w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia, że okresie objętym informacją IPN nie pełnił on służby na rzecz państwa totalitarnego, i na podstawie tych ustaleń dokonał trafnej zmiany zaskarżonych decyzji. Można zatem mówić jedynie nie o nierozpoznaniu istoty sprawy, co wadliwym zastosowaniu prawa materialnego. Trzeba też zauważyć, iż nawet nierozpoznanie istoty sprawy w systemie apelacji pełnej przez sąd I instancji nie obliguje sądu odwoławczego do uchylenia zaskarżonego wyroku, a jedynie stwarza mu taką możliwość (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2012 r., II CZ 141/12, Monitor Prawniczy 2013 nr 15). Podjęcie decyzji w tym zakresie przez sąd II instancji wymaga przede wszystkim wzięcia pod uwagę zakresu koniecznych czynności sądu, z reguły uzupełnienia postępowania dowodowego, jakie byłoby niezbędne do wydania orzeczenia merytorycznego. Sąd II instancji nie powinien zatem uchylać zaskarżonego wyroku z powołaniem się na nierozpoznanie istoty sprawy w sytuacji, gdy sąd I instancji zgromadził wystarczający materiał dowodowy do poczynienia ustaleń faktycznych, wystarczających do rozpoznania istoty sprawy. Wskazywany wcześniej postulat szczególnie sprawnego prowadzenia postępowania w sprawach ubezpieczeniowych, wymaga, szczególnie rozważnego wstrzeźliwego podejścia do uchylenia wyroku, jeżeli rozpoznanie sprawy w sądzie II instancji nastąpić może , w sposób oczywisty szybciej. Tak właśnie jest w sprawie niniejszej, w której nie zgłoszono żadnych nowych wniosków dowodowych, a zatem materiał zebrany w sprawie przed sądem I instancji jest podstawą również orzeczenie sądu II instancji.

Przechodząc do meritum sprawy poczynione przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia są prawidłowe i Sąd Apelacyjny przyjmuje je również za podstawę swego rozstrzygnięcia. W tym zakresie z akt osobowych odwołującego wynika, że E. S. pełnił służbę w milicji (policji) od dnia 1.12.1977r. do dnia 15.01.1999 r. Pracę podjął on w milicji w Wydziale Ruchu Drogowego (...) S. od 1 grudnia 1977 r. (milicjant – kontroler), i faktycznie tym się zajmował, na co wskazuje pozytywna ocena jego pracy w Wydziale Ruchu Drogowego (k.12 akt osobowych). Z dniem 1 lipca 1982 r. mianowany inspektorem sekcji skarg i wniosków (...) w S., a następnie z dniem 1.04.1985 r. mianowano go inspektorem Wydziału V SB WUSW w S.; od 01.05.1989 r. starszy inspektor Wydziału (...) w S., od 01.11.1989r. starszy inspektor Wydziału Ochrony (...) w S.. W 31.07.1990 r. zwolniony ze służby na podst. art. 131 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. 1990 nr 30, poz. 180) , po czym z dniem następnym tj. od 01.08.1990 r. został zatrudniony ja starszy asystent Sekcji Nadzoru Ruchu Drogowego Wydziału Ruchu Drogowego i Prewencji WUSW w S., i następnie w Wydziale Ruchu Drogowego zajmując

stanowisko młodszego specjalisty (potem starszego) rozwiązano z nim w dniu 15.01.1999 r. stosunek służbowy. Z zeznań odwołującego złożonych przed Sądem Okręgowym w charakterze strony wynika, że E. S. po zgłoszeniu się do służby w 1977 roku. Został przyjęty do wydziału ruchu drogowego K. w S., na stanowisku kontrolera ruchu drogowego i spotkań z młodzieżą odnoście ruchu drogowego. Kontrolował ruch drogowy, bezpośrednio na drogach. Z biegiem czasu przeniesiono go z A. do S.. Zaproponowano mu później pracę w Wydziale Ogólnym, jako policjant przyjmujący skargi i zażalenia na policję i pracował tam na stanowisku starszego inspektora. W międzyczasie otrzymał stopień chorążego złożył dokumenty do Szkoły Oficerskiej w S., ostatecznie z braku miejsc w S. zakwalifikował się do Szkoły w L.. Zgodził się na tą szkołę policyjną, ponieważ obawiał się degradacji. Musiał być oficerem, aby na stanowisku pozostać, bo taki był wymóg. Po miesiącu, po dwóch (od ukończenia tej Szkoły) został wezwany do kadr, gdzie wskazano mu, aby mnie przenieść się do Służb Bezpieczeństwa, bo to była szkoła Służby Bezpieczeństwa. Został przeniesiony na stanowisko analityka, pisał informacje do departamentu V. Pracował przy zbieraniu informacji co do nastrojów społecznych, byłem analitykiem tych informacji. Miał zamiar zrezygnowania ze służby w SB i powrót do pracy w drogówce. Ukończył też szkołę ruchu drogowego w P.. Mimo braków ruchów kadrowych, przeniesiono go ostatecznie do jednostki w A.. Później zostałem znów przeniesiony do S.. Został zweryfikowany pozytywnie, uzyskał jedną z lepszych opinii.

Weryfikacji świadczeń odwołującego dokonano w oparciu o informację IPN o przebiegu pełnienia służby Nr (...) z dnia 10 maja 2017 r. wskazuje okres od 1.04.1985r. do 31.07.1990 r. jako okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Istotny dla rozstrzygnięcia sprawy był charakter prawny przeddomowej informacji, którego Sad Okręgowy wobec przyjętej wykładni prawa materialnego nie rozważał., a jest konieczne dla rozstrzygnięcia niniejsze sprawy

W niniejszej sprawie informacja o przebiegu służby IPN w została wydana w oparciu o art. 13a ustawy ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723), w brzmieniu nadanym mu art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 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.2016 poz. 2270). Zgodnie z jego brzmieniem art. 13a. ust. 1. 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.

Wniosek, o którym mowa w ust. 1, zawiera dane osobowe funkcjonariusza, w tym imiona, nazwisko, nazwisko rodowe, imię ojca oraz datę urodzenia. Wniosek zawiera również określenie ostatniego stanowiska oraz formacji lub jednostki organizacyjnej, w której funkcjonariusz pełnił służbę w dniu zwolnienia ze służby(ust. 2 tegoż artykułu). Wniosek organu emerytalnego, o którym mowa w ust. 2, może być przekazany w formie zbiorczej oraz w postaci elektronicznej (ust. 3).

Sama informacja IPN o przebiegu służby, o której mowa w ust. 1, zawiera:

- 1) dane osobowe funkcjonariusza, o których mowa w ust. 2;
- 2) wskazanie okresów służby na rzecz totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b;
- 3) informację, czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

Informacja o przebiegu służby, o której mowa w ust. 1, jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12., a do informacji tej nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (ust. 5 i 6 art. 13a).

W przypadku odwołującego informacja powyższa wskazuje poza jego danymi osobowymi okres od 01.04.1985 do 31.07.1990 r. jako okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa. Nie jest wiadome jakie działania pracowników IPN poprzedziło jego wydanie, jak się zdaje na podstawie akt osobowych ustalono okresy w którym odwołujących był formalnie przydzielony do formacji wymieniony w art. 13b, ustawy bez badania czy rzeczywiście tam pracował i czym faktycznie w ramach swoich obowiązków się zajmował. Zaświadczenie nie wskazuje też w oparciu o jaki konkretnie dokument czy inny dowód okres ten ustalono. Informacja dotycząca odwołującego jest podpisana Kierownika Referatu Udostępniania w B., a nie musi to oznaczać, że ta osoba faktycznie czyniła ustalenia dot. odwołującego bowiem na dole informacji wymieniona referent sprawy (...), który jak się zdaje przygotował to zaświadczenie.

W kontekście oceny informacji IPN o przebiegu służby jako dowodu stanowiącego podstawę do weryfikacji świadczeń funkcjonariusza koniecznym jest przypomnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r. II UZP 10/11 (OSNP 2012/23-24/298), w którym Sąd Najwyższy przyjął, 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 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). Postanowienie Sądu Najwyższego zapadło na tle pierwszej ingerencji ustawodawczej w świadczenia emerytalne funkcjonariuszy reżimu komunistycznego, kiedy do ustawy dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadzono dodatkowy art. 15b, który przewidujący że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 1) 0,7% podstawy wymiaru - za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990; 2) 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 pkt 2-4. W celu wykonania ustawy nowelizacyjnej z 23 stycznia 2009 r. właściwy organ emerytalny wszczynał z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń, przy czym podstawowym dokumentem w trakcie tego postępowania była informacja Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, sporządzana przez Instytut na podstawie posiadanych akt osobowych danego funkcjonariusza. Informacja ta jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby, sporządzanym na podstawie akt personalnych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Organ emerytalny został związany treścią wystawionej przez IPN informacji o przebiegu służby danego funkcjonariusza. W ten sposób Instytut Pamięci Narodowej uzyskał wówczas arbitralne uprawnienie do dokonywania oceny, czy okresy służby w instytucjach centralnych Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległych im jednostkach terenowych w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych - w tym okresy pełnienia służby lub bycia słuchaczem w Wyższej Szkole (...) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych im. F. D. w L. - powinny być zakwalifikowane jako okresy powodujące obowiązek obniżenia przez organ emerytalny wysokości pobieranej przez byłego funkcjonariusza emerytury policyjnej w następstwie przeliczenia po 0,7% podstawy wymiaru każdego roku tej służby.

W podobny sposób wartość dowodową informacji o przebiegu służby Sąd Najwyższy ocenił obecnie wydawane przez IPN informacje o przebiegu służby wydane podstawie art. 13a, jak uczynił to poprzednio w stosunku do informacji wydawanych na potrzeby poprzedniej ustawy zmniejszającej świadczenia byłym funkcjonariuszom. W uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20 zapadłej już po wyroku Sądu I instancji przyjęto,

że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 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, (...) Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, (...) Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 723) 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.

Sąd Najwyższy przyjął zatem w istocie, że informacja taka stanowi dowód, który nie jest jednak dowodem niepodważalnym albo dowodem wyłącznym, którym sąd byłby wiązany, bez możliwości jego oceny w ramach przysługującego sądowi prawa do swobodnej choć wszechstronnej oceny dowodów (art. 233 §1 k.p.c.). Pogląd przeciwny byłby zatem dokonaniem istotnego wyłomu w kodeksowej zasadzie swobodnej oceny dowodów na rzecz legalnej oceny dowodów, i to w sprawach dotyczących niezwykle istotnej, jaką jest wysokość z reguły jedyne źródła utrzymania ubezpieczonego. Przypomnieć tu też trzeba, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i prawa pracy na gruncie art 473 k.p.c. ukształtował się orzecznictwa, że w postępowaniu przed sądem nie obowiązuje ograniczenia dowodowe. W postępowaniu przed sądem ubezpieczeń społecznych w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe prowadzenie dowodu z zeznań świadków lub z przesłuchania stron nie podlega żadnym ograniczeniom. Nie może zatem ulegać wątpliwości, że pracownik albo ubezpieczony ubiegający się o świadczenie z ubezpieczenia społecznego może w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych wszelkimi dowodami wykazywać okoliczności, od których zależą jego uprawnienia z tytułu ubezpieczenia - także wówczas, gdy z dokumentu np. zaświadczenia o zatrudnieniu, wynika co innego (por. w tym np. wyroki z dnia 9 kwietnia 2009 r., I UK 316/08, LEX nr 707858; z 6 września 1995 r., II URN 23/95, OSNAPiUS 1996 nr 5, poz. 77, z 8 kwietnia 1999 r., II UKN 619/98, OSNAPiUS 2000 nr 11, poz. 439, z 4 października 2007 r. I UK 111/07, LEX nr 275689, a także wyroki z 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNAPiUS 1996 nr 16, poz. 239 oraz z 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 342).

Prawidłowy tok postępowania zatem w sprawie jak niniejsza powinien powodować, że informacja IPN o przebiegu służby wyznacza pewne ramy czasowe, co do których zachodzi potrzeba wyjaśnienia, co konkretnie robił były funkcjonariusz, co można by ocenić jako działalność na rzecz państwa totalitarnego. Z okoliczności jakie mogą tu mieć znaczenie, można by wymienić jako egzemplifikację :

- zeznania osób bezprawnie pokrzywdzonych działaniami danego funkcjonariusza ;
- dowody z dokumentów znajdujące się zwłaszcza w zbiorach IPN (np. w aktach osób bezprawnie inwigilowanych czy inny sposób prześladowanych);
- dowody z prowadzonych w tamtym okresie spraw sądowych przeciwko pokrzywdzonym, w których dany funkcjonariusz brał udział w jakiejś roli, w szczególności, czy nie brał udziału w skierowanych przeciwko obywatelom bezprawnych działaniach polegających np., na prowokacjach albo składaniu fałszywych zeznań w tej sprawie;
- inne dowody wskazujące np. że funkcjonariusz w sposób oczywisty wspierał, propagował, utożsamiał się z zasadami państwa totalitarnego (np. z działaniami zmierzającymi do zastraszania jednostek ale grup obywateli lub innego im szkodenia);
- istotne znaczenie może mieć też samo zajmowane stanowisko i komórka, gdy w sposób oczywisty przeznaczona była do podejmowania działań operacyjnych niejawnych i bezprawnych przeciwko jednostkom, czy innym podmiotom. Niekiedy sama nawet praca w zakresie obsługi urzędów łączności czy technicznych może być uznana za mającą cechy służby na rzecz państwa totalitarnego, jeżeli np. polegała to na bezprawnych nawet w odniesieniu do wówczas obowiązującego prawa inwigilowaniu obywateli.

Można przypuszczać, iż wyspecjalizowany organ jakim jest IPN posiadał możliwości relatywnie szerokiego sprawdzenia danego funkcjonariusza w zakresie tego na czym rzeczywiście polegała jego praca. W aktach niniejszej

sprawy znajduje się kopia części akt osobowych odwołującego się z nadesłana przez IPN (k.77) , które wedle wyjaśnienia IPN (k. 90) stanowią część akt osobowych odwołującej, których w komplecie zażądał Sąd Okręgowy zażądał z Komendy Wojewódzkiej Policji w B.. i które w postaci odebranej teczki dołączono do akt niniejszej sprawy. Materiał dowodowy oceniany w ramach art. 233 § 1 k.p.c. nie pozwala na zakalkowanie służby odwołującego relatywnie krótkiego czasu (po 1.04.1985r.) rzecz państwa totalitarnego. Wiarygodne są w okolicznościach niniejszej sprawy zeznania odwołującego konfrontowane z jego aktami osobowymi, że odwołujący rozpoczął pracy w Wydziale ruchu drogowego (w 1977 r.) i komórce SB znalazł się w związku z ukończeniem studiów, o prace w tej komórce co się nie ubiegał, a następnie od 1990 r. ponownie wrócił Wydziału Ruchu Drogowego , gdzie pełnił służbę aż do końca służby w Policji. Wobec braku innych dowodów wskazujących na działania odwołującego w spornym okresie na rzecz państwa totalitarnego uznać należało, iż przedmiotowa informacja o przebiegu służbie nie jest wystarczającym dowodem takiej służby uzasadniającym radykalną i oderwaną od zindywidualizowanej winy funkcjonariusza ingerencje w jego prawo do świadczeń.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. w zw. (...) § 1 pkt. 2 k.p.c. poprzez nierozstrzygnięcie o istocie sprawy, a w konsekwencji brak jednoznacznego wskazania w jaki sposób, w związku z uchyleniem również art. 15b ustawy zaopatrzeniowej, organ winien ustalić świadczenie odwołującego się – stwierdzić trzeba, że nie jest on zasadny. Istotą postępowania w sprawie były bowiem odwołania od obu decyzji dot. zmniejszenia świadczeń z uwagi na przyjęcie przez organ pełnienia przez skarżącego w 1.04.1985r.- do 31.07.1990 r. służby na rzecz totalitarnego państwa, a zmiana tych decyzja w sposób oczywisty zmierzała od zobowiązania organu rentowego do wyliczenia tych świadczeń bez przyjmowania okresów pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, czyli bez zmniejszenia świadczeń na mocy ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zapatrzenia.

Wobec przyjęcia braku służby odwołującego się na rzecz państwa totalitarnego nie mogła w sprawie dojść do naruszenia pozostałych wskazanych w apelacji przepisów, bowiem wszystkie też zarzuty oparte były na założeniu, że odwołujący taką służbę w spornym okresie pełnił.

W tym stanie rzeczy Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 385 k.p.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego nie powinien, w żaden sposób, być odczytywany jako przejaw ochrony byłych funkcjonariuszy służb szeroko rozumianych organów policji politycznej państwa komunistycznego, działającej na rzecz ówczesnego reżimu komunistycznego, dopuszczających się łamania podstawowych praw i wolności obywateli. Wyrok ten jest tylko wynikiem realizacji prawa konkretnego obywatela demokratycznego państwa prawnego do rzetelnego rozpoznania jego zindywidualizowanej, kontrydiktoryjnej sprawy, z zachowaniem jego podstawowych gwarancji procesowych i materialnych w zakresie ochrony jego świadczeń - przyznanych mu w prawie krajowym i w wiążących Państwo Polskie umowach międzynarodowych.