

Sygn. akt *IV U 1067/20*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 listopada 2020 r.

Sąd Okręgowy w Rzeszowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: SSR del. do SO Beata Bury

Protokolant: st. sekr. sądowy Katarzyna Pokrzywa

po rozpoznaniu w dniu 19 listopada 2020 r. w Rzeszowie

sprawy z wniosku *L. N.*

przeciwko Dyrektorowi (...) w W.

o wysokość emerytury policyjnej i renty

na skutek odwołania *L. N.*

od decyzji Dyrektora(...) w W.

z dnia 26 maja 2017 r. znak: (...) i znak: (...)

I. zmienia zaskarżoną decyzję z dnia 26 maja 2017 r., znak (...) w ten sposób, że zobowiązuje Dyrektora (...) do przeliczenia policyjnej emerytury *L. N.* z pominięciem art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji , Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego , Agencji Wywiadu , Służby Kontrwywiadu Wojskowego , Służby Wywiadu Wojskowego , Centralnego Biura Antykorupcyjnego , Straży Granicznej , (...) Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa , Państwowej Straży Pożarnej , Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin , począwszy od 1 października 2017 r.,

II. zmienia zaskarżoną decyzję z dnia 26 maja 2017 r., znak (...) w ten sposób, że zobowiązuje Dyrektora (...) do przeliczenia policyjnej renty inwalidzkiej *L. N.* z pominięciem art. 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji , Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego , Agencji Wywiadu , Służby Kontrwywiadu Wojskowego , Służby Wywiadu Wojskowego , Centralnego Biura Antykorupcyjnego , Straży Granicznej , Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej , Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin , począwszy od 1 października 2017 r.-

Sygn. akt *IV U 1067/20*

UZASADNIENIE

wyroku z dnia 19 listopada 2020 r.

Decyzją (1) z dnia 26 maja 2017 r., znak (...) Dyrektor(...) ponownie ustalił wysokość emerytury *L. N.* od dnia 1 października 2017 r. Organ obniżył ww. świadczenia do wysokości przeciętnej emerytury ustalonej przez Prezesa ZUS (2.069,02 zł). Podstawą wydania decyzji stanowiły przepisy art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz otrzymana z IPN informacja z dnia 6 marca 2017 r. nr (...).

Decyzją (2) z dnia 26 maja 2017 r., znak (...) Dyrektor (...) ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej L. N. od dnia 1 października 2017 r. Organ obniżył ww. świadczenie do wysokości 1.036,36 zł. Podstawą wydania decyzji stanowiły przepisy art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz otrzymana z IPN informacja z dnia 6 marca 2017 r. nr (...).

Od powyższych decyzji wnioskodawca złożył odwołania. Naprowadził, że obniżenie świadczeń przy uznaniu, iż cały okres jego służby - pracy nie jest uwzględniany w stażu pracy prowadzi do naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego, ma charakter nieproporcjonalny i nie jest uzasadnione ochroną żadnej wartości, jakie mogą uzasadniać ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności jednostki wskazanych w Konstytucji RP. Przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, wprowadzone z mocy nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r., będące podstawą wydania zaskarżonej decyzji, kolejne po zmianie z 2009 r., są sprzeczne z Konstytucją i Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wydane na podstawie niezgodnych z tymi aktami przepisów decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji nie mogą się ostać. Zaskarżone decyzje, wydane na podstawie przepisów nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r., przede wszystkim naruszają zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji RP. Obniżenie przysługujących świadczeń: rentowego i emerytalnego, z mocy zaskarżonych decyzji, ma charakter arbitralny i stanowi formę represji, a nawet formę zbiorowej kary wobec wszystkich osób, które pełniły służbę w formacjach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Końcowo podniósł, że Sąd ma możliwość dokonania kontroli zaskarżonych decyzji z uwzględnieniem zasad konstytucyjnych.

Skarżący wniósł o zmianę zaskarżonych decyzji.

W odpowiedzi na odwołania Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o ich oddalenie oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego. Organ rentowy wskazał, że zaskarżone decyzje zostały wydane w oparciu o przepisy powołane w ich treści oraz na podstawie informacji otrzymanej z Instytutu Pamięi Narodowej o przebiegu służby z dnia 6 marca 2017 r. o pracy na rzecz totalitarnego państwa. Odnosząc się do zarzutów, wskazał, że przedmiotowa informacja jest środkiem dowodowym, została sporządzona na podstawie akt osobowych funkcjonariusza oraz ma charakter wiążący dla organu rentowego w kontekście obowiązującego od stycznia 2017 r. prawa.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Wnioskodawca L. N. urodził się w dniu (...)

Jest absolwentem (...) Filia w R..

Ww. rozpoczął służbę przygotowawczą w(...) w dniu (...) Świadczył pracę w (...)w R. w pionie II – (...) Z uwagi na charakter służby przygotowawczej, wnioskodawca nie podejmował samodzielnie żadnych decyzji i nie wykonywał czynności operacyjno-rozpoznawczych. Istotnie zajmował się analizą akt spraw zakończonych.

Funkcjonariuszem w służbie stałej został w 1990 r., tj. w formacji policyjnej, po pozytywnej weryfikacji. Początkowo pracował w Komisariacie (...) (od 16 stycznia 1990 r.), (...) (...), a następnie w (...) w R..

Służbę zakończył w dniu (...).

Decyzją z dnia 12 listopada 2009 r. została mu przyznana emerytura policyjna.

Decyzją z dnia 6 kwietnia 2010 r. została mu przyznana policyjna renta inwalidzka w związku z zaliczeniem do III grupy inwalidzkiej. Ww. został uznany za niezdolnego do służby w Policji.

Do akt rentowych wpłynęła informacja Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 6 marca 2017 r. nr (...) o przebiegu służby L. N., w której wskazano, iż w okresie od 16 września 1987 r. do 15 stycznia 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708).

Na podstawie tej informacji Dyrektor (...) wydał w dniu 26 maja 2017 r. decyzje będącą przedmiotem zaskarżenia.

Wnioskodawca, w piśmie z dnia 14 sierpnia 2017 r., zwracał się do Ministra Spraw Wewnętrznych z formalnym wnioskiem w trybie art. 8a ustawy o zaopatrzeniowej o wyłączenie stosowania art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej.

(dowód: akta emerytalne wnioskodawcy, dane o przebiegu służby – k. 61-62 i 116, informacja z IPN z 116, zeznania wnioskodawcy L. N. – k. 120-121)

Powyższy stan faktyczny, w tym ustalenia co do przebiegu służby L. N. oraz treści wydawanych decyzji emerytalno-rentowych zostały poczynione w oparciu o dokumenty z akt emerytalnych wnioskodawcy oraz przedstawionych przez (...) Oddział w R..

Aspekt wiarygodności posiadają ujawnione w toku postępowania dowody z dokumentów. Ich treść i autentyczność nie budzi wątpliwości, stanowiąc odzwierciedlenie stanu rzeczywistego.

Za wiarygodne sąd uznał zeznania wnioskodawcy L. N. jako spójne, odpowiadające wskazaniom doświadczenia życiowego oraz zgodne z rzeczowym materiałem dowodowym.

Sąd zważył, co następuje:

Odwołania L. N. podlegały uwzględnieniu.

Odnosząc się wstępnie do zarzutów naruszenia przepisów postępowania należy wskazać, że Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych orzeka jako sąd odwoławczy w I instancji, działając w oparciu o przepisy art. 459-476 oraz art. 477⁸-477^{14a} KPC. Wśród tych przepisów znajduje się art. 477¹⁴ § 1 i 2 KPC, którego treść determinuje możliwe w pierwszej instancji sposoby rozstrzygnięcia odwołania, tj. oddalenie odwołania lub zmiana decyzji. Taka regulacja oznacza, że zasadniczą rolą sądu ubezpieczeń społecznych jest merytoryczne rozpoznanie kwestii objętych zaskarżoną decyzją, zaś poza zakresem badania pozostają kwestie postępowania administracyjnego organu rentowego, a ponadto wady formalne decyzji organu rentowego, które mogą być uwzględnione jedynie wówczas, gdy dyskwalifikują tę decyzję w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego (por. orzeczenia SN z: 21.11.1980 r., III CZP 43/80 i 3.2.2011 r., II UK 271/10). Postępowanie sądowe skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego, a zarzuty odnoszące się do naruszenia przepisów postępowania pozostają niejako poza przedmiotem rozpoznania przez sąd (por. post. SN z 28.9.2002 r., II UKN 356/01). Naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jakie zarzucił odwołujący się, nie mogło więc stanowić, samo w sobie, przesłanki wzruszenia decyzji, zwłaszcza, że z innych względów podlegały one i tak zmianie.

Spór sprowadzał się do możliwości zastosowania wobec wnioskodawcy przepisów art. 15c i art. 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego

, Straży Granicznej , Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej , Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, zwanej dalej „ustawą zaopatrzeniową” (Dz. U. z 2020 r., poz. 723).

Zgodnie z art. 15c ust. 1 ustawy, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi:

- 1) 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b;
- 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 2-4.

Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio. Emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b (ust. 2).

Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 3).

W celu ustalenia wysokości emerytury, zgodnie z ust. 1-3, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji, o której mowa w art. 13a ust. 1 (ust. 4).

Przepisów ust. 1-3 nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (ust. 5).

W przypadku, o którym mowa w ust. 5, środkiem dowodowym może być zarówno informacja, o której mowa w art. 13a ust. 1, jak i inne dowody, w szczególności wyrok skazujący, choćby nieprawomocny, za działalność polegającą na podjęciu, bez wiedzy przełożonych, czynnej współpracy z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego w okresie służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b) - (ust. 6).

Z art. 22a ww. ustawy wynika, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy (ust. 1).

W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej (ust. 2).

Wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 3).

W celu ustalenia wysokości renty inwalidzkiej, zgodnie z ust. 1 i 3, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji, o której mowa w art. 13a ust. 1. Przepisy art. 13a stosuje się odpowiednio (ust. 4).

Przepisów ust. 1 i 3 nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (ust. 5).

W przypadku, o którym mowa w ust. 5, przepis art. 15c ust. 6 stosuje się odpowiednio) - (ust. 6).

Powołane przepisy art. 15c i art. 22a wprowadzono na mocy 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) i stanowią one drugą regulację powodującą obniżenie emerytur, a także rent inwalidzkich osób, które pełniły „służbę w organach bezpieczeństwa PRL”, które to pojęcie obecnie zastąpiono zwrotem „służby na rzecz państwa totalitarnego”.

Zarówno Sąd Okręgowy w Warszawie, jak i Sąd Okręgowy Krakowie wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w kwestii zgodności art. 22a w związku z art. 13b i art. 15c ww. ustawy z 18 lutego 1994 r. z przepisami art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postępowanie toczy się pod sygn. akt P 4/18 (wpływ z 27 lutego 2018 r. - pytanie prawne SO w Warszawie). Do Trybunału wpłynęła również sprawa zarejestrowana pod sygn. akt P 16/19 (dotycząca art. 24a ustawy). Wątpliwości w tym względzie zgłaszał również RPO (Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie odwołań od decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA obniżających z dniem 1 października 2017 r. świadczenia emerytalno-rentowe byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa PRL z 30.5.2019 r.).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że stosowanie Konstytucji RP należy również do sądów (art. 8 Konstytucji RP z 2.4.1997 r.), zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie (por. wyrok SN z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16 i postanowienie SA w Katowicach z 26.9.2019 r., III AUz 349/19)).

Sąd orzekający respektuje zasadę, że bezpośrednio stosowania Konstytucji przez sądy powszechne nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję KP. Art. 188 ustawy zasadniczej zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Sąd orzekający wyraża pełne poszanowanie dla tej zasady, a jednocześnie dla idei sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości mającego charakter indywidualny i opozycyjny wobec zbiorowej oceny zachowań. Nie narusza to w żaden sposób kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie dany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w takich samych sprawach, podlegając ich ocenie.

Zdaniem sądu orzekającego, oczekiwanie na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawach zawisłych jw., nie stanowi przeszkody w prowadzeniu postępowania, albowiem rolą sądu, zarówno w przypadku orzeczenia o konstytucyjności, jak i niekonstytucyjności ustawy z 2016 r., i tak jest ustalenie, czy zachowanie wnioskodawcy, w konkretnej i indywidualnej sprawie, stanowiło „służbę na rzecz państwa totalitarnego”. Na możliwość rozpoznawania indywidualnej sprawy bez konieczności zawieszenia postępowania i oczekiwania na wyrok Trybunału Konstytucyjnego zwrócił również uwagę Sąd Apelacyjny w Rzeszowie w dotyczącym zbliżonego stanu faktycznego i prawnego postanowieniu z dnia 30.5.2019 r. (III AUz 41/19), uchylając postanowienie Sądu Okręgowego w Rzeszowie o zawieszeniu postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ KPC. Analogiczne stanowisko zaprezentował również wielokrotnie Sąd Apelacyjny w Katowicach (por. postanowienie z 8.7.2019 r., III AUz 236/19). Rolą sądu powszechnego nie jest zastępowanie Trybunału Konstytucyjnego w ocenie konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz ewentualna „odmowa zastosowania” przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP. Sądy te mają możliwość odmowy zastosowania ustawy sprzecznej z Konstytucją w konkretnej sprawie, co jest skorelowane z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącym, że Konstytucja jest najwyższym

prawem Rzeczypospolitej Polskiej (por. orzeczenia SN z: 7.4.1998 r., I PKN 90/98, 4.7.2001 r., III ZP 12/01 i 21.10.2003 r., SNO 59/03).

W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są co do zasady prawami nabytymi słusznie (orzeczenie TK z 11.2.1992 r., K 14/91) i tylko "w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości" (orzeczenie TK z 22.8.1990 r., K 7/90, zob. także K. Ślebzak, Glosa do uchwały SN z 5.6.2003 r., III UZP 5/03, OSP nr 7-8/2004, poz. 84), ponieważ "konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych" (wyrok TK z 7.2.2001 r., K 27/00), a "w przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, które dąży (...) do realizacji interesu ogólnospołecznego" (wyrok TK z 8.10.2007 r., K 20/07).

W regulacjach prawnych z 2009 r. (ustawa z 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. z 2009 r., poz. 145) występował stan, że sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa powodował obniżenie świadczenia emerytalnego. Jak wskazał SN w wyrokach z 24.6.2015 r. (II UK 246/15) oraz z 25.5.2016 r. (II BU 7/15), wydanych pod rządami art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, w świetle obowiązującego prawa brak było uzasadnionych przesłanek do przyjęcia, że oprócz kryterium pełnienia służby w organie bezpieczeństwa państwa, doniosłość prawną dla ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego ma przesłanka w postaci rodzaju wykonywanych przez funkcjonariusza zadań w organie. Obecnie, zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Kryterium formalne pełnienia służby w określonych cywilnych i wojskowych formacjach zostało wzmocnione poprzez wskazanie, że jest to „służba na rzecz totalitarnego państwa”. Taka konstrukcja art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w sposób nieuchronny nakazuje weryfikację, czy w każdym przypadku pełnienia służby w wymienionych przez ustawodawcę instytucjach i formacjach mamy do czynienia ze „służbą na rzecz totalitarnego państwa” o wyraźnie negatywnych konotacjach. Tylko w ten sposób zostanie bowiem zachowana systemowa spójność pomiędzy treścią art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, a treścią preambuły do ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2017 r., poz. 2186), zwanej dalej „ustawą lustracyjną”.

Warto na tle powyższych rozważań odnieść się do samego ustawowego pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa" przed dniem 1 lutego 1990 r., z tym, że należy przyjąć, że to na organie rentowym ciąży powinność wykazania tej służby, tj., że była ona przez konkretnego funkcjonariusza realizowana. Pojęcie "służby na rzecz totalitarnego państwa" wprowadzone zostało do ustawy zaopatrzeniowej mocą ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej. Jak wynika z uzasadnienia do projektu tej ustawy, katalog wprowadzany w art. 13b został opracowany przez IPN, na podstawie wieloletnich badań historycznych, które pozwoliły na wyliczenie tych jednostek, których funkcjonariusze służyli na rzecz totalitarnego państwa. Wskazano przy tym, że zaproponowane zmiany, w tym wprowadzenie pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa" w miejsce pojęcia "służby w organach bezpieczeństwa państwa", które funkcjonowało na gruncie ustawy lustracyjnej, wynikały z krytycznej oceny zapisów tej ustawy przez historyków i prawników, którzy zarzucali im niejednoznaczność. Proponowane zmiany legislacyjne były - zdaniem autorów projektu - odpowiedzią na problemy interpretacyjne na gruncie wykładni ówczesnego art. 15b ustawy zaopatrzeniowej. W uzasadnieniu tym wskazano m.in.: "Podczas procesu wzruszania decyzji organu emerytalnego ustalających nowe wysokości policyjnych emerytur (obniżających je w wyniku tzw. dezubekizacji) sądy wielokrotnie wskazywały, iż tzw. katalog lustracyjny z 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 (...) jest bardzo nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy konkretna jednostka była organem bezpieczeństwa państwa. Z uwagi na nieprecyzyjność tzw. katalogu lustracyjnego występowała niejednoznaczność w orzecznictwie

co do uznawania niektórych instytucji za organy bezpieczeństwa państwa (por. uchwałę 7 SN z 14.10.2015 r., III UZP 8/15). Skutkowało to w części przypadków nieuznawaniem przez sądy za organy bezpieczeństwa państwa jednostek, co do których Instytut Pamięci Narodowej nie miał wątpliwości, iż nimi były. Przepis art. 2 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy zawiera wyliczenie organów bezpieczeństwa państwa, które samo w sobie jest mało precyzyjne, szczególnie pkt 5 tego ustępu (instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych), który nie wskazuje na konkretne instytucje państwa, lecz posługuje się wymagającymi interpretacji pojęciami zbiorczymi. (...) W związku z ewidentną potrzebą doprecyzowania katalogu jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa oraz z uwagą Instytutu Pamięci Narodowej, ażeby nie wprowadzać w chwili obecnej zmian w ustawie lustracyjnej, gdyż mogłoby to wpłynąć w sposób istotny na prowadzone postępowania lustracyjne oraz na sam proces składania i badania oświadczeń lustracyjnych, zaproponowano wprowadzenie art. 13b w ustawie zaopatrzeniowej, który enumeratywnie określa, jaka służba zostaje uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. (...) Wątpliwości pojawiające się niekiedy w orzecznictwie, zazwyczaj nieoparte na żadnych konkretnych zasadach wykładni prawa, czy normach konstytucyjnych lub ustawowych, mają charakter niejako intuicyjny, wynikający z niewiedzy lub niezrozumienia, czym była PRL i odnoszenie doń dzisiejszych standardów państwa prawa oraz domniemanie, że PRL respektowała wzorcem III RP zhierarchizowany system źródeł prawa".

Preambuła ww. ustawy lustracyjnej stwierdza, że praca na rzecz totalitarnego państwa to praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli; była ona zatem trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Skoro zatem sam ustawodawca w preambule ustawy lustracyjnej stwierdził, jakie działania są działaniami na rzecz totalitarnego państwa, to wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniowej powinna uwzględniać tę okoliczność, jest to bowiem jedyna legalna definicja „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Oznacza to jednak, że po zmianach dokonanych ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej nie wystarczy, że organ rentowy zmniejszając emeryturę (albo rentę inwalidzką) wykaże pełnienie służby w wymienionych przez ustawodawcę cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Musi ponadto wykazać, że była to „służba na rzecz totalitarnego państwa”, która według legalnej definicji zawartej w preambule ustawy lustracyjnej polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Powyższe desygnaty powinny być pomocne na etapie sądowej weryfikacji zaskarżonych decyzji, w tym przebiegu służby funkcjonariusza. Znowelizowana ustawa nie rozróżnia osób, które pełniły służbę jedynie "na rzecz totalitarnego państwa" od tych, które zostały następnie pozytywnie zweryfikowane i pełniły służbę także na rzecz demokratycznego państwa. W konsekwencji, w efekcie wprowadzonej regulacji, wszystkie osoby, które miały chociażby epizod w "służbie na rzecz totalitarnego państwa", a następnie - nawet przez wiele lat - pełniły także służbę na rzecz III RP, czyli państwa demokratycznego, zostają dotknięte regulacjami ustawy, tj. obniżeniem świadczeń emerytalno-rentowych i to zarówno tych wypracowanych przed 1990 r., jak i po tej dacie.

W uchwale z dnia 16.9.2020 r. (III UZP 1/20), SN wskazał, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” zawarte w ustawie zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności, szczególnie z uwzględnieniem indywidualnych czynów wnioskodawców, w tym pod kątem naruszenia praw człowieka i podstawowych wolności. Odpowiedzialności osoby nie można odrywać od jej indywidualnych czynów w czasie PRL, albowiem nie ma odpowiedzialności zbiorowej. W rezultacie miejsce pracy i czas pełnienia służby nie mogą być jedynym kryterium pozbawienia prawa do zaopatrzenia emerytalnego osób, które proces weryfikacji przeszły i pracowały już w wolnej Polsce. Pojęcie "totalitarnego państwa" zawarte w ustawie obejmuje szerszy okres niż przyjmują to historycy. Zatem istnieje definicja państwa totalitarnego w ujęciu wąskim, a pomniejszenie emerytury może nastąpić wówczas, jeżeli funkcjonariusz naruszał prawa i wolności innych osób, zwłaszcza walczących o

niepodległość Polski. System prawa wymaga wnikliwego, całościowego spojrzenia i nie można oderwać się od aksjologii.

W uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych wskazano, iż ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Argumentowano, że pomimo ponownego ustalania wysokości świadczeń na podstawie art. 15b ustawy zaopatrzeniowej, obniżeniu uległa stosunkowo niewielka liczba tych świadczeń. Mając zatem na uwadze, aby świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, zarówno tych pobierających emerytury policyjne, jak i policyjne renty inwalidzkie, a także renty rodzinne po tych funkcjonariuszach, zostały realnie zmniejszone, ustawodawca uznał, że należy wprowadzić nowe rozwiązania prawne. W projekcie naprowadzono, iż zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL, ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje. Uzasadniając kolejną już „ustawę dezubekizacyjną” z 16 grudnia 2016 r. ponowiono argument o konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, „ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej”.

Przenosząc powyższe rozważania w realia niniejszej sprawy, należy przypomnieć, że wnioskodawca przeszedł już procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego i rentowego z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa, a obecnie ten sam okres służby tyle, że zakwalifikowany jako „służba na rzecz państwa totalitarnego”, stał się podstawą do ponownego obniżenia tych świadczeń. Jednocześnie przez 19 lat kontynuował służbę w formacji policyjnej po pozytywnej weryfikacji.

W kontekście powyższego, odwoływanie się do konieczności zniesienia przywilejów emerytalno-rentowych, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa pozostaje w sprzeczności z faktem, iż przyznanie świadczeń emerytalno-rentowych dla wnioskodawcy nastąpiło w zgodzie z regulami ustawy zaopatrzeniowej, która istotnie wprowadza bardziej korzystne warunki ich uzyskiwania niż system powszechny, co jest normą w sprawach zaopatrzenia służb mundurowych, a ponadto niewątpliwie nastąpiło ono w 27 lat po zniesieniu ustroju komunistycznego. Zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego, opiera się na wymaganiu pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, które powodują, że jednostka może decydować o własnym postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa oraz przewidywalności konsekwencji prawnych, jakie te działania mogą pociągnąć za sobą (zob. wyrok TK z 20.1.2010 r., K 6/09). W ustawie nowelizującej obniżono świadczenia emerytalne nabyte nie tylko w okresie od 1944 do 1990 r., ale także, poprzez wprowadzenie art. 15c ust. 3 ograniczenie wysokości emerytur, świadczeń nabytych począwszy od 1990 r. w służbie dla wolnej, demokratycznej Polski. Takie działanie może stanowić zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa. Tymczasem służba wielu funkcjonariuszy po tej dacie była taka sama: wymagano od nich takiej samej dyspozycyjności, zaangażowania, narażania zdrowia i życia. Wnioskodawca pełnił taką służbę przez 19 lat.

Nowelizacja z 2016 r. wprowadza przy tym zasadę jednakowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy, co pozostaje w rażącej sprzeczności z podstawami funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Bezsprzecznie wnioskodawca przed 1990 r. wykonywał służbę w organach Milicji Obywatelskiej, której wszak nie zdelegalizowano, a tymczasem w 2016 r. ustawodawca przyjmuje fikcję prawną, sugerującą, że takiej służby w ogóle nie było. Przyjęcie wskaźnika 0,0% należy ocenić nie tyle jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji karnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia lub zdarzeń z udziałem wnioskodawcy, które taką sankcję

by uzasadniało. Takie ukształtowanie wskaźnika świadczy o represyjnym charakterze ustawy, podobnie jak i zastosowanie sankcji nie za to, co robił wnioskodawca L. N., a tylko za to, w jakich organach państwa pracował.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24.2.2010 r. (K 6/09), badał konstytucyjność ustawy z 23 stycznia 2009 r., przyjmując, że ingerencja w prawa do emerytur i rent byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL była dopuszczalna jako, że zostały one nabyte niegodziwie i nawet w sytuacji, gdy doszło do upływu znacznego czasu, to ingerencję tą uzasadniał ważny interes społeczny. Tym interesem było rozliczenie się z okresem, kiedy państwo pozbawione było demokratycznych struktur, a w szczególności z funkcjonariuszami aparatu bezpieczeństwa okresu PRL, którzy zwalczali dążenia niepodległościowe obywateli. Takie rozwiązania zresztą przewidywały i przewidują porządki prawne innych państw postsocjalistycznych. Natomiast obecnie wprowadzone zmiany są uzasadnione koniecznością poprawy rozwiązań ustawodawcy już raz przyjętych, czyli naprawienie wad uprzedniej ustawy dezubekizacyjnej oraz pogłębienie dolegliwości, poprzez swoiste uznanie, że danej służby w ogóle nie było.

Zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne, w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń, lecz niewątpliwie powinno to mieć mocne uzasadnienie i następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji RP. W wyroku z 20.12.1999 r. (K 4/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, iż „wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych. Równocześnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11.5.2007 r. (K 2/07) wskazał, że „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. (...) Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy”. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są, co do zasady, prawami nabytymi słusznie (orzeczenie TK z 11.2.1992 r., K 14/91) i jedynie w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości (orzeczenie TK z 22.8.1990 r., K 7/90), zważywszy przy tym, że „konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych” (wyrok TK z 7.2.2001 r., K 27/00) oraz „w przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, który dąży (...) do realizacji interesu ogólnospołecznego” (wyrok z 8.10.2007 r., K 20/07). W orzeczeniu w sprawie Cichopek i in. (decyzja z 14.5.2013 r., 15189/10) ETPC, przyznał, że ustawodawca krajowy ma prawo zlikwidować przywileje finansowe o charakterze politycznym, przyznane byłym funkcjonariuszom przez reżimy totalitarne. Może to uczynić pod warunkiem, że podjęte kroki nie są niewspółmierne. Szerokie rozważania na temat ochrony praw nabytych znalazły się także w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7.5.2014 r. (K 43/12), w którym wskazano, że prawo do emerytury jest prawem podmiotowym, podlegającym takiej samej ochronie jak inne prawa konstytucyjne, przy czym jego treść jest współwyznaczana przez ustawę. Równocześnie wskazano, iż ustawa nie może ingerować w istotę tego prawa i regulacja ustawowa powinna się charakteryzować dużym stopniem szczegółowości. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych. Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że chodzi tutaj o sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych trzeba dać pierwszeństwo określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. Zdaniem Trybunału, aby ocenić dopuszczalność ograniczeń praw nabytych, należy rozważyć: czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można

w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Tego rodzaju uzasadnienia i rozważań nie ma w projekcie ustawy z 16 grudnia 2016 r., poza ogólnym odwołaniem się do zasad sprawiedliwości społecznej. Wypadnie natomiast wskazać, że ustawodawca dokonał już raz likwidacji przywilejów emerytalnych dla funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa i obecnie, po pierwsze - nie ma żadnego uzasadnienia stwierdzenie, że u zasadności ustawy z 16 grudnia 2016 r. leży konieczność wyeliminowania istniejącego uprzywilejowania byłych funkcjonariuszy, a po drugie, obecnie wypłacane świadczenia emerytalno-rentowe nie zostały przyznane przez reżimy totalitarne, a ukształtowano je już w państwie demokratycznym. Wprowadzając kolejną obniżkę świadczeń emerytalnych, ustawodawca nie naprowadził na żadne nowe okoliczności, które uzasadniałyby prymat interesu ogólnego nad prawem wnioskodawcy do ukształtowanego już zabezpieczenia społecznego i to na mocy prawomocnych decyzji organu rentowego, opartych na obowiązujących przepisach prawa. Jedynym uzasadnieniem była chęć poprawy uprzedniej ustawy „dezubekizacyjnej”, której rozwiązania, zdaniem prawodawcy, były nie w pełni skuteczne. Powołanie się na konieczność poprawienia przez ustawodawcę własnych rozwiązań nie świadczy o potrzebie zaspokojenia poczucia sprawiedliwości i nie może uzasadniać tak głębokiej ingerencji w prawo własności wnioskodawcy. Wprowadzając możliwość obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych ustawodawca arbitralnie przyznał sobie prawo do weryfikacji uprzednio wydanych decyzji w sposób de facto dowolny, dlatego, że stworzył nie dość dobrą ustawę, tymczasem własne uchybienia tak ustawodawcy, jak i organu administracji publicznej nie powinny powodować negatywnych skutków dla obywatela działającego w dobrej wierze. Korygowanie przez ustawodawcę własnych rozwiązań tylko z uzasadnieniem, że poprzednie były nie dość dotkliwe jest niedopuszczalnym naruszeniem praw słusznie nabytych. Bezsprzecznie konieczność wyważania interesów jednostki i interesu publicznego zobowiązuje ustawodawcę do wskazywania przesłanek wzruszania decyzji, które uniemożliwią arbitralne, niczym nieograniczone działania władzy publicznej. O ile na gruncie uprzedniej ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. takie przesłanki uzasadniające wzruszenie decyzji istniały – co potwierdził wyrok Trybunału Konstytucyjnego oraz decyzja ETPC, to obecnie brak jest takiego uzasadnienia. Niewątpliwie doszło więc także do naruszenia zasady proporcjonalności.

Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie "służby na rzecz państwa totalitarnego", obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła "służbę na rzecz totalitarnego państwa" i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok "służby na rzecz totalitarnego państwa" oraz 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, la oraz 2-4 ustawy nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2). Zgodnie z nowelizacją, emerytura nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym, wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym w 2017 r. jest to kwota 2.069,02 zł. Ta regulacja spowodowała także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit, przy obliczaniu emerytury, także okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Co więcej, ustawodawca, na mocy nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. uchylił także wynikającą z dotychczasowego przepisu art. 15b ust. 2 zasadę, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. odpowiednio stosuje się m.in. art. 15 ust. 4, stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Obecnie nowy przepis art. 15c ust. 2 stanowi, że odpowiednio stosuje się art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6, przy czym emerytura nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie

wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Art. 22a wprowadza podobne mechanizmy w przypadku rent inwalidzkich. Należy wspomnieć, że w poprzedzających ustawę nowelizującą z 16 grudnia 2016 r. rozwiązaniach przyjętych w 2009 r. obniżono wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 1990 r. z 2,6% do 0,7%, co wynikało z przyjętego założenia, że te prawa zostały nabyte niesłusznie z punktu widzenia aktualnej oceny działalności tych instytucji, co miało służyć usunięciu niesprawiedliwości społecznej. Obecnie mowa jest o wskaźniku 0,0% za każdy rok służby do 31 lipca 1990 r. Jest to wskaźnik niespotykany na gruncie żadnej innej regulacji w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych i jego wprowadzenie może naruszać zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa (a także zasadę równości wobec prawa). Może bowiem stanowić to środek nadmierny i nieusprawiedliwiony żadnymi okolicznościami. Wątpliwości konstytucyjne budzi zatem brzmienie art. 15c ust. 3, zrywającego z dotychczasowymi zasadami systemu ubezpieczeń społecznych. Analogiczny zapis znalazł się w art. 22 ust. 3 dotyczącym renty inwalidzkiej oraz art. 24a ust. 2 w odniesieniu do renty rodzinnej. Niezależnie zatem od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość świadczenia jest z góry ograniczona w oderwaniu od sytuacji prawnej konkretnej osoby. Ustawa nie przewiduje obliczania świadczenia obniżonego proporcjonalnie do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz zawiera mechanizm umożliwiający automatyczne spłaszczenie jego wysokości. Przewidziany w ustawie sposób obliczania świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych wydaje się w ten sposób naruszać konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP).

Wnioskodawcy L. N. obniżono świadczenia z odwołaniem się do konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z jego służbą na rzecz państwa totalitarnego, a nastąpiło to w 27 lat po transformacji ustrojowej oraz po tym, jak uprzednio już stosowano „zniesienie przywilejów emerytalnych”. W ocenie sądu, w takiej sytuacji - uwzględniając aspekt temporalny - kolejne działanie w tym zakresie nie jest konieczne w demokratycznym państwie i nie ma związku z zasadami sprawiedliwości społecznej i z zasadami demokratycznego państwa prawa, o których stanowi art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoim orzecznictwie uwagę, że oceniając zgodność aktów normatywnych z analizowaną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest - w danej sferze życia - perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa” (wyrok z 7.2.2001 r., K 27/00).

W kontekście faktu upływu okresu od nabycia przez wnioskodawcę uprawnień emerytalno-rentowych i to na podstawie przepisów wydanych w demokratycznym państwie warto też zwrócić uwagę na wskazówki płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28.2.2012 r. (K 5/11). W orzeczeniu tym oceniano możliwość weryfikacji decyzji emerytalno-rentowych, zwracając uwagę na nieakceptowalną sytuację, gdy po upływie kilku czy kilkunastu lat, w reakcji na dostrzeżone nieprawidłowości w procesie ustalania prawa do świadczeń, organ uzyskuje doraźny instrument umożliwiający wzruszenie wcześniej wydanej decyzji. Oczywiście w orzeczeniu tym chodziło o działanie organu rentowego, co jednak nie oznacza, że należy przyznać ustawodawcy nieograniczone temporalnie prawo do takiej ingerencji w ukształtowane zgodnie z prawem uprawnienia emerytalno-rentowe świadczeniobiorców, którzy mieli pełne prawo żyć w przeświadczeniu, że dowody raz już zweryfikowane i uznane za wystarczające, nie będą oceniane ponownie. Ostatecznie więc Trybunał Konstytucyjny doszedł w ww. orzeczeniu do wniosku, że nieograniczona (tak w płaszczyźnie czasowej, jak i z punktu widzenia rodzajów uchybień, jakie miały miejsce przy ustalaniu prawa do świadczeń) możliwość rekwaliifikacji dowodów, które stanowiły podstawę wydania pierwotnej decyzji potwierdzającej nabycie prawa, nie spełnia standardu wywodzonego z art. 2 Konstytucji RP. Odnosząc się do naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał podzielił zarzut wnioskodawcy (Rzecznika Praw Obywatelskich), że "(...) ponowne ustalenie prawa do świadczeń musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami tak, aby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki a interesem publicznym. (...) Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że jakkolwiek w świetle art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP ustawodawca jest

legitymowany do wytyczenia podstaw systemu zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, to pozostawiona mu swoboda wyboru jest ograniczona innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które powinny zostać uwzględnione przy wyborze konkretnych rozwiązań prawnych. Taką zasadą jest w szczególności zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a ponadto zasada proporcjonalności wymagająca zachowania równowagi między ochroną socjalną jednostki, a ochroną interesu publicznego.

Powyższe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dało asumpt do zmian w ustawach emerytalnych i dodania w ustawie zaopatrzeniowej znowelizowanego art. 33 w brzmieniu nadanym z dniem 18 kwietnia 2017 r. ustawą nowelizującą z dnia 10 lutego 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 712), zgodnie z którym, decyzja organu emerytalnego ustalająca prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ulega uchyleniu lub zmianie na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli: 1) zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawniono nowe okoliczności faktyczne, które mają wpływ na prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia; 2) decyzja została wydana w wyniku przestępstwa; 3) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe; 4) decyzja została wydana na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu emerytalnego przez osobę pobierającą świadczenie; 5) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie, które zostało następnie uchylone, zmienione albo stwierdzono jego nieważność; 6) przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego. Przy czym, jak wynika z art. 33 ust. 4 uchylene lub zmiana decyzji, o której mowa w ust. 1, nie może nastąpić, jeżeli od dnia jej wydania upłynął okres: 10 lat - w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 2-4; 5 lat - w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1 i 5; 3 lat - w przypadku określonym w ust. 1 pkt 6. Ponadto organ emerytalny odstępuje od uchylecia lub zmiany decyzji, z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 6, jeżeli uchylene lub zmiana decyzji wiązałyby się z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej, ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności.

Przepisy ustawy zaopatrzeniowej dodane ustawą z 16 grudnia 2016 r. stanowią odrębną od ww. podstawę prawną do zmiany prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych, lecz należy zwrócić uwagę, że nawet w sytuacji wydania takich decyzji w oparciu o sfalszowane dokumenty czy w wyniku przestępstwa, została stworzona czasowa 10-letnia bariera, po której zmiana na niekorzyść uprawnionego nie jest możliwa. Wprowadzając takie rozwiązania, zwrócono uwagę na konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę proporcjonalności *sensu stricte*, tj. należytego wyważenia ochrony socjalnej jednostki, w relacji do ochrony interesu publicznego, a także na konieczność nadania decyzjom organów emerytalnych stabilności niezbędnej w demokratycznym państwie prawnym, stanowiącej zarazem wyraz poszanowania zasady lojalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Te zasady zostały zupełnie zignorowane przy tworzeniu przepisów art. 22a i 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz przy zastosowaniu ich do wnioskodawcy (zob. także A. Sakowicz, Zasada *ne bis in idem* w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim, Białystok 2011, s. 37 i n.).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11.5.2007 r. (K 2/07): "likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby lepsze od totalitarnego reżimu, który ma zostać całkowicie zlikwidowany. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości".

Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie (ostatnio wyrok z 14.6.2016 r. w sprawie Philippou przeciwko Cypru, skarga nr 71148/10; decyzja z 4.7.2017 r. w sprawie Mockiene przeciwko Litwie, skarga nr 75916/13) wskazuje, że zmniejszenie lub zaprzestanie wypłaty świadczenia emerytalnego może stanowić ingerencję w poszanowanie własności w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1. Ingerencja ta jest dopuszczalna, musi jednak być uzasadniona. Ingerencja ze strony organu władzy publicznej w poszanowanie mienia musi zatem być zgodna z prawem, musi także realizować cele, mieszczące się w granicach interesu publicznego (zob. także wyrok SO w

Rzeszowie z: 22.10.2019 r., IV U 1559/19, wyrok SO w Suwałkach z 29.10.2019 r., III U 819/19 i wyrok SO w Łodzi z 16.4.2020 r., VIII U 3664/19).

W postanowieniu z 9.12.2011 r. (II UZP 10/11), Sąd Najwyższy zaprezentował stanowisko, że sąd powszechny - sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji IPN 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). Stanowisko to Sąd Okręgowy w pełni akceptuje. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne IPN nie mogą więc wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury (renty inwalidzkiej) i ich wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów.

Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa PRL, który pozytywnie przeszedł weryfikację i został zatrudniony w nowo tworzonych służbach, powinien mieć za tę służbę w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od 1 sierpnia 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z ustalonych dla służb mundurowych zasad zabezpieczenia społecznego. Dla uprawnień nabywanych począwszy od 1 sierpnia 1990 r. okoliczność ta nie powinna mieć żadnego znaczenia. Funkcjonariusze ci pełnili służbę dla III RP, podobnie jak ci przyjęci w III RP do służby po raz pierwszy w dniu 12 września 1989 r. (art. 13c pkt 1 ustawy emerytalnej funkcjonariuszy) - z narażeniem bezpieczeństwa, zdrowia i życia. Tego typu dywersyfikacja zdaje się zatem nie znajdować wystarczającego uzasadnienia i ustawodawca nie jest uprawniony do jej przeprowadzenia. Obie grupy funkcjonariuszy po 31 lipca 1990 r. (czy też po 11 września 1989 r.) charakteryzują się bowiem tymi samymi cechami i nie ma żadnych istotnych przesłanek rozróżnienia tych grup i gorszego traktowania przez ustawodawcę jednej z nich. Ustawodawca w tym przypadku zdaje się przekraczać granice konstytucyjnie dopuszczalnego różnicowania grup adresatów – w istocie w omawianym zakresie równych.

W stanie faktycznym sprawy nie ujawniono dowodów przestępczej działalności wnioskodawcy L. N., którą przyjmuje ustawa zaopatrzeniowa w stosunku do każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b). Wnioskodawca w l. (...) pełnił wprawdzie służbę w pionie (...)jednakże był wówczas funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej, bez samodzielnych uprawnień, nie podejmował żadnych decyzji, tym bardziej nie wykonywał czynności operacyjno-rozpoznawczych. Funkcjonariuszem w służbie stałej został już w strukturach (...) do której został przyjęty po pozytywnej weryfikacji, a służbę tę pełnił przez kolejne 19 lat, czyli przez większość życia zawodowego.

Nie bez znaczenia dla oceny niniejszej sprawy jest wspomniany już fakt, iż przez wprowadzenie nowych zasad obliczania świadczeń emerytalno-rentowych doszło do potraktowania ubezpieczonych zbiorowo, bez uwzględnienia indywidualnych sytuacji poszczególnych funkcjonariuszy, w tym także tych, którym wcześniej państwo wystawiło świadectwo przydatności zawodowej i moralnej do służby w demokratycznej Polsce. Szczególnego wyeksponowania wymaga to, że skarżący został mianowany na stanowisko w Policji. Jak wynikało z art. 25 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, służbę w Policji mógł pełnić obywatel polski, „który wykazuje nieskazitelną postawę moralną i patriotyczną”. Zatem wnioskodawca, pracując na rzecz demokratycznej Polski, miał pełne prawo do uznania, że będzie traktowany w taki sam sposób jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych po 1990 r., a w szczególności także ci, którzy podjęli służbę po dacie 31 lipca 1990 r. Praca ta (służba) obejmowała zresztą większość życia zawodowego skarżącego.

Analiza powołanych wyżej dokumentów oraz aktów prawnych w powiązaniu z wiarygodnymi zeznaniami wnioskodawcy daje podstawę do jednoznacznego uznania, że służba pełniona przez L. N. nie sprowadzała się do wykonywania czynności operacyjno-technicznych (rozpoznawczych) niezbędnych w działalności SB. Już ta okoliczność winna skutkować uwzględnieniem racji wnioskodawcy, ze stwierdzeniem, że nie powinna być doń zastosowana ustawa z 16 grudnia 2016 r.

Mając na względzie powyższe, Sąd doszedł do przekonania, że zastosowanie w sytuacji wnioskodawcy norm z art. 22a i 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin narusza konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, prawa do ochrony dobrego imienia oraz zabezpieczenia społecznego. System emerytalny i kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne nie mogą być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez państwo. Oznacza to, że służba w określonym organie bezpieczeństwa państwa nie może być uznana za istotne i jedyne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych i rentowych uprawnień. System emerytalny w państwie prawa nie może być elementem karania obywateli za przeszłość neutralną prawnie, gdyż uprawnienia emerytalno-rentowe nie są szczególnymi korzyściami nawet w odniesieniu do służb mundurowych. Jest to uprawnienie z tytułu pełnienia tej służby w organach państwa. Emerytura i renta należy się za pełnienie służby, a nie za sposób jej pełnienia. Jeśliby sposób doprowadzał do popełnienia przestępstwa, to możliwe jest odebranie prawa do emerytury mundurowej, czego nie przewiduje system powszechny. System emerytalno-rentowy służb mundurowych jest zatem nawet nieco surowszy niż system powszechny, w którym emerytury nie można zostać pozbawionym. Poddanie odwołującego się po raz kolejny mechanizmowi "rozliczenia przeszłości" powinno mieć miejsce jedynie wówczas, gdyby wyszły na jaw okoliczności wcześniej nieznane (zwalczanie ruchów demokratycznych lub dążeń niepodległościowych, obywatelskich i wolnościowych). Jeżeli tego rodzaju nowych okoliczności nie ma, to automatyzm prowadzący do ponownej penalizacji za to samo (za przynależność do określonych formacji) nie powinien być bezkrytycznie zastosowany, gdyż godzi w zasadę zaufania obywateli do państwa oraz zasadę rządów prawa.

Powyższe wnioski skutkowały odmową zastosowania wobec wnioskodawcy przepisów sprzecznych z powołanymi normami Konstytucji RP, a w konsekwencji wydaniem wyroku zmieniającego na podstawie art. 477¹⁴ § 2 KPC zaskarżone decyzje poprzez przyznanie L. N. prawa do renty inwalidzkiej i emerytury, obliczonych z pominięciem ww. przepisów ustawy zaopatrzeniowej (pkt I i II wyroku).