

S ygn. akt III AUa 1139/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 sierpnia 2023 r.

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

Przewodniczący: Sędzia SA Ewa Stryczyńska

Sędziowie: SA Anita Górecka

SA Marcin Graczyk

Protokolant: sekretarz sądowy Edyta Czajkowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 sierpnia 2023 r. w W.

sprawy A. W.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej

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

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 18 września 2020 r. sygn. akt XIII 1U 22393/18

zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 1. w części w ten sposób, że zmienia decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 11 sierpnia 2017 roku nr (...) o ponownym ustaleniu wysokości emerytury A. W. w części, w ten sposób, że ustala, że wysokość emerytury A. W. od 1 października 2017r. wynosi 59,13 % podstawy wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 1 stycznia 1982 r. do 31 lipca 1990 r. oraz oddala odwołanie od powyższej decyzji w pozostałej części;

zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 2. w części w ten sposób, że zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz A. W. kwotę 180,00 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego i w pozostałym zakresie znosi wzajemnie między stronami te koszty;

w pozostałym zakresie oddala apelację;

zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz A. W. kwotę 240,00 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu apelacyjnym i w pozostałym zakresie znosi wzajemnie między stronami te koszty.

Anita Górecka Ewa Stryczyńska Marcin Graczyk

UZASADNIENIE

Dwoma decyzjami z 11 sierpnia 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej A. W., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł oraz ponownego ustalenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 750 zł.

Podstawą wydania tych decyzji był art. 15c i 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270). W świetle powołanego przepisu, emerytura osoby, która w latach 1944-1990 pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Wysokość tak ustalonego świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

A. W. odwołał się od ww. decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczeń w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie i zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu podniósł, że zaskarżona decyzja jest zgodna ze wskazanymi w odwołaniu przepisami prawa, a tym samym odwołanie pozbawione jest podstaw prawnych. Ponadto organ rentowy wskazał, że postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczenia zostało wszczęte z urzędu w związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) oraz uzyskaniem z (...) Informacji o przebiegu służby.

Wyrokiem z 18 września 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił obie zaskarżone decyzje i ustalił A. W. prawo do emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r. oraz zasądził od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz A. W. 480 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że A. W. od 1 stycznia 1982 r. do 30 września 1983 r. pracował jako referent w (...) w L.. W okresie od 1 października 1983 r. do sierpnia 1985 r. zajmował stanowisko młodszego inspektora w (...) w L., a następnie został zatrudniony jako inspektor w (...).

Początkowo A. W. wykonywał czynności związane z prowadzeniem teczek, archiwizacją materiałów, przygotowywał sprzęt dla pracowników operacyjnych. Odwołujący się nie podejmował działań operacyjnych. Po przeniesieniu do

(...), tj. od sierpnia 1985 r. zajmował się wywiadem zagranicznym w (...). Po 31 lipca 1990 r. został pozytywnie zweryfikowany.

Decyzją organu emerytalno-rentowego z 13 maja 2010 r. przyznano mu prawo do emerytury policyjnej.

Decyzją organu emerytalno-rentowego z 13 maja 2010 r. A. W. przyznano prawo do policyjnej renty inwalidzkiej i zaliczono go do 3 grupy inwalidów pozostającej w związku ze służbą w Policji, a powstanie niezdolności do służby oznaczono na 1 marca 2010 r. Za okres służby od 1 stycznia 1982r. do 31 lipca 1990 r. nie zmniejszono mu emerytury na podstawie ustawy z 2009 r., ponieważ jego dane znajdowały się w zbiorze zastrzeżonym.

W związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) organ rentowy otrzymał informację z (...) o przebiegu służby odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 stycznia 1982 r. r. do 31 lipca 1990 r.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 11 sierpnia 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej, określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 2 069,02 zł (dowód: decyzja Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o ponownym ustaleniu wysokości emerytury.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 11 sierpnia 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości renty policyjnej A. W., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 750 zł. Z uwagi na posiadanie prawa do korzystniejszej emerytury, świadczenie rentowe nie jest wypłacane. W uzasadnieniu organ wskazał, że wskaźnik podstawy wymiaru emerytury odwołującego się za okres służby na rzecz totalitarnego państwa obniżono do 0,0% podstawy wymiaru za każdy rok we wskazanym okresie i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Organ ubezpieczeniowy powołując się na treść art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy uznał, że wysokość ustalonego jak wyżej świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czyli 2.069,02 zł brutto.

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w aktach emerytalnych i w aktach osobowych nadesłanych przez (...) oraz na podstawie zeznań odwołującego się – w zakresie w jakim dotyczyły wykonywanych przez niego czynności. Zeznania te Sąd obdarzył walorem wiarygodności, ponieważ znalazły one odzwierciedlenie w treści akt personalnych i dowodach z dokumentów.

Sąd Okręgowy wskazał, że podziela powszechnie uznaną i powielaną w szeregu uchwał, rezolucji i stanowisk organów narodowych i międzynarodowych potrzebę potępienia reżimów komunistycznych, jak i konieczność demontażu dziedzictwa tego totalitarnego ustroju, która powinna znaleźć wyraz również w likwidacji przywilejów nabytych przez osoby, które ten zbrodniczy system tworzyły i umacniały. Systemy rządów państw opartych na ustroju totalitarnym, a w konsekwencji tych reżimów zrodziły potrzebę ich stopniowego i trwałego przewycięzania. Kierując się zasadą państwa prawa przyświecającą systemom demokratycznym zaczęto podejmować środki oraz przyjmować instrumenty prawne mające im przeciwdziałać w przyszłości. Działania te stały się obszarem czynnych prac organizacji międzynarodowych, które znalazły swoje odzwierciedlenie w tzw. miękkim prawie międzynarodowym (ang. soft law). Spośród licznych aktów normatywnych na uwagę zasługuje rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych. Punkt 14 tego dokumentu wzywa państwa członkowskie Rady Europy, aby „pracownicy zwolnieni ze swojego stanowiska w wyniku lustracji nie tracili, co do zasady, wcześniej nabytych praw ekonomicznych. W wyjątkowych przypadkach, gdy rządzące elity dawnego reżimu przyznały sobie wyższe emerytury niż pozostałej części społeczeństwa, emerytury te powinny być ograniczone do zwykłego poziomu”. Wyrazem potępienia dawnych reżimów komunistycznych, a zarazem

wymagającym podkreślenia jest fakt, że reżimy te niosły zbrodnie przeciwko ludzkości, łamanie praw człowieka i wolności osobistych, co wyrażono w rewolucji nr 1481 Zgromadzenia Parlamentarnego Radu Europy z 26 stycznia 2006 r. w sprawie konieczności międzynarodowego potępienia zbrodni totalitarnych reżimów komunistycznych. Naruszenia te różniły się w zależności od kultury, kraju i okresu historycznego, niemniej jednak łączyły się z prześladowaniem na tle etnicznym i religijnym, naruszeniem wolności sumienia, przekonań i wypowiedzi, wolności prasy i brakiem pluralizmu politycznego. Z tych względów tak ważnym jest stanowcze i jednoznaczne potępienie, jak i wyraźny sprzeciw wobec wszelkim zbrodniom przeciwko ludzkości oraz łamaniu praw człowieka dokonywanym przez wszystkie reżimy totalitarne i autorytarne. Należy zatem skutecznie przypominać i nawoływać państwa członkowskie do potępienia totalitaryzmu w duchu świadomej transformacji od dyktatury komunistycznej do demokracji, a co za tym idzie ponownego, trwałego zjednoczenia Europy (rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 3 lipca 2009 r. „Europa ponownie zjednoczona: promowanie praw człowieka i wolności osobistych w XXI wieku).

Zgodnie z nowelizacją, emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym w roku 2017 jest to kwota 2.069,02 zł. Ta regulacja spowodowała także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit, przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas 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 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.

Odnośnie rent inwalidzkich wprowadzono podobne mechanizmy ich obniżenia stanowiąc w art. 22a ustawy, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, rentę inwalidzką zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (ust. 1), przy czym wysokość tak ustalonej renty inwalidzkiej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy (ust. 3).

Zgodnie z art. 13b ust. 1 za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., m.in. w służbach i jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczkach, oraz ich odpowiednikach terenowych wymienionych w tym przepisie.

Z kolei art. 13a ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) stanowi, że na wniosek organu emerytalnego Instytut Pamięci 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, i taką też informację organ otrzymał w odniesieniu do osoby odwołującego. Zgodnie z art. 13a ust. 5, informacja powyższa jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12.

Sąd Okręgowy odniósł się do kwestii konieczności wydania rozstrzygnięcia bez oczekiwania na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 4/18. Przypomniął, że postanowieniem z 24 stycznia 2018 r., wydanym

w sprawie o sygn. akt XIII 1U 326/18, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności z Konstytucją RP analogicznych przepisów ustawy, zastosowanych przez organ rentowy w decyzji zaskarżonej odwołaniem innego uprawnionego do emerytury/policyjnej renty inwalidzkiej na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) (tj. art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z art. 13b) oraz innych przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin (art. 1 i art. 2). Na skutek tego pytania prawnego zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie o sygn. akt P 4/18. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt P 4/18 kilkakrotnie odroczył wydanie orzeczenia, którego ostatecznie nie wydał. Gdy zatem uwzględni się okres, jaki upłynął od dnia złożenia odwołania w niniejszej sprawie, to w ocenie Sądu Okręgowego, jest oczywiste, że w przypadku dalszego oczekiwania na wynik postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, może zaistnieć rażące i nie dające się usprawiedliwić naruszenie trzyletniego terminu na rozpoznanie sprawy, co z kolei będzie oznaczało naruszenie przez Sąd przepisów zarówno art. 6 Konwencji, jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Z tej perspektywy Sąd Okręgowy zmuszony był wydać w sprawie rozstrzygnięcie bez oczekiwania na ocenę przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy.

Dalej Sąd Okręgowy wskazał, że istnieją wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonych w niniejszym postępowaniu decyzji, jednak wobec niemożności uzyskania w tym względzie niebudzącego wątpliwości prawnych rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego sąd powszechny powinien wziąć tę odpowiedzialność na siebie. Wynika to z konieczności zapewnienia obywatelowi w ramach procesu wymierzania sprawiedliwości prawa do sądu bezpośrednio na podstawie Konstytucji (art. 45 ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 Konstytucji RP). Sąd Okręgowy dodał, że w sprawie zaistniał faktyczny brak możliwości dokonania kontroli zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ w postaci Trybunału Konstytucyjnego z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie 3 lat.

Sąd pierwszej instancji jednocześnie podkreślił, że orzekanie o zgodności ustawy z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z ustawą zasadniczą nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami.

Sąd Okręgowy uznał zatem, że w sprawie niniejszej zachodzi konieczność dokonania przez ten Sąd samodzielnej oceny konstytucyjności przepisów powoływanej ustawy, będących podstawą obniżenia wysokości świadczeń odwołującego się.

Skutkiem dokonanej przez Sąd rozproszonej kontroli konstytucyjnej (na podstawie art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) było pominięcie zakwestionowanych przepisów ustawy. Przepisy ustawy, determinujące treść decyzji organu emerytalno-rentowego, naruszają bowiem przepisy Konstytucji RP, co dyskwalifikuje możliwość uznania wydanych na ich podstawie decyzji, jako zgodnych z prawem.

Tym samym, w ocenie Sądu Okręgowego, odwołanie okazało się zasadne, choć odwołujący się formalnie pełnił służbę na rzecz organów totalitarnego państwa, wskazanych w art. 13b ust. 1 znowelizowanej ustawy.

Sąd Okręgowy wskazał, że regulacja ustawowa uniemożliwia badanie czy osoba objęta informacją o przebiegu służby faktycznie wykonywała czynności na rzecz totalitarnego państwa i czy jednostka, w której pełniła służbę winna być uznana za należącą do służby totalitarnego państwa. Zdaniem Sądu, badanie wskazanych okoliczności jest nieuprawnione w świetle treści art. 13b ust. 1 który stanowi, że „za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w niżej wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach”. Tym samym, zdaniem Sądu Okręgowego, ustawodawca posłużył się w tym przepisie ustawową definicją kwalifikującą do organów państwa totalitarnego każdą jednostkę wymienioną enumeratywnie w tym przepisie i każdą z rodzajów służb i pełnionych w nich funkcji, również w tym przepisie wymienionych. Tym samym sąd powszechny nie

może dokonywać samodzielnie wykładni pojęcia jednostek należących do służby państwa totalitarnego, gdyż każda z jednostek w tym przepisie wymienionych w świetle ustawy jest uznawana za jednostkę służby państwa totalitarnego. Podobnie Sąd nie posiada uprawnień do badania, jakie faktycznie czynności osoba odwołująca się wykonywała w okresie spornej służby, tj. czy faktycznie wspierała aparat państwa totalitarnego czy tylko biernie w nim uczestniczyła, skoro ustawodawca za służbę na rzecz państwa totalitarnego uznaje samą przynależność funkcjonalną do danej wymienionej w przepisie jednostki czy wykonywanie służby na danym stanowisku. Sąd pierwszej instancji zważył, że osoby jedynie formalnie kwalifikowane do organów służby państwa totalitarnego, w czasie wykonywania tej służby uzyskiwały dodatkowe profity (wyższe wynagrodzenia, łatwiejszy dostęp do uzyskania mieszkań służbowych, itp.) z racji samej tylko przynależności do danej jednostki czy pełnionej funkcji, niezależnie od tego jakie czynności faktycznie wykonywały. Należy też zauważyć, że gdyby takie osoby nie były organizacyjnie przyporządkowane do służby państwa totalitarnego, to nie podlegałyby preferencyjnemu systemowi zabezpieczenia społecznego, lecz systemowi powszechnemu, a co za tym idzie wysokość ich świadczeń byłaby istotnie niższa. Odzwierciedleniem powyższego zdaje się zatem być posłużenie się przez ustawodawcę definicją ustawową służby na rzecz państwa totalitarnego niezależną od faktycznie wykonywanych czynności, lecz związaną z dodatkowymi profitami z racji przyporządkowania organizacyjnego danej funkcji czy jednostki. Uwzględniając jednak, że co do zasady osoba wymieniona w informacji (...) formalnie pełniła służbę zdefiniowaną w art. 13b ust. 1 ustawy jako służba na rzecz totalitarnego państwa, Sąd dokonał analizy zgodności zapisów cytowanej ustawy z Konstytucją RP.

W ocenie Sądu Okręgowego ww. regulacja jest niezgodna z Konstytucją, gdyż ingerencja w sferę świadczeń w nowej ustawie jest znacznie dalej idąca niż w przypadku pierwszej ustawy dezubekizacyjnej. Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że ocena zgodności z Konstytucją pierwszej ustawy dezubekizacyjnej nastąpiła przy uwzględnieniu rzeczywistej wysokości świadczeń uzyskiwanych przez byłych funkcjonariuszy a w tym z uwzględnieniem sposobu obliczania tych świadczeń przy przyjęciu współczynnika 0,7% za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego. Trybunał w orzeczeniu w sprawie K 6/09 uznał, że taki współczynnik nie narusza zasad konstytucyjnych, gdyż wysokość świadczeń jest rekompensowana poprzez dodatki przyznawane funkcjonariuszom, a co więcej wskazany współczynnik nie powoduje, że kwota rzeczywistego świadczenia otrzymywanego przez byłych funkcjonariuszy jest niższa niż kwoty przyznawanej w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. W nowej regulacji (z 2016 r.) ów współczynnik określono jako 0% a dodatkowo wysokość świadczeń dla byłych funkcjonariuszy ograniczono do maksymalnej kwoty przeciętnych świadczeń wypłacanych w systemie powszechnym.

Zdaniem Sądu Okręgowego znowelizowane przepisy ustawy naruszają również zasadę proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami, a celem, który ma być osiągnięty przez państwo. Konieczność zachowania „sprawiedliwej równowagi” pomiędzy żądaniami wynikającymi z powszechnego interesu społecznego, a wymogami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki jest wymogiem akcentowanym również przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (sprawa Adam Cichopek przeciwko Polsce – skarga 15189).

Z tej perspektywy Sąd uznał, że nowa regulacja ustawowa narusza granice zgodności z Konstytucją RP wyznaczone w orzeczeniu TK (K 6/09). Wnioskując bowiem a contrario z cytowanego uzasadnienia TK, w ocenie Sądu wynika, że wskazany współczynnik 0,7% stanowił absolutne minimum, poniżej którego świadczenia byłyby wyliczane w sposób naruszający omawiane zasady konstytucyjne.

Poza powyższymi argumentami za niezgodnością z Konstytucją omawianych przepisów znowelizowanej ustawy, w ocenie Sądu Okręgowego, przemawia również szereg innych argumentów.

Przede wszystkim, zdaniem Sądu Okręgowego, ustawa zaopatrzeniowa, w brzmieniu nadanym mocą art. 1 ustawy nowelizującej z grudnia 2016 r., jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, proklamującym zasadę demokratycznego państwa prawnego, zawierającym zasady stanowiące trzon państwa demokratycznego i prawnego, takie jak: zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ustawodawca po ponad 6 latach od wprowadzenia poprzedniej regulacji (z 2009 r.), obniżającej wysokość emerytur i rent funkcjonariuszy, którzy służyli w organach bezpieczeństwa państwa dokonał ingerencji w wysokość rent

rodziny po funkcjonariuszach, którzy służyli na rzecz totalitarnego państwa i uczynił to po 26 latach od transformacji ustrojowej. Taka ingerencja w prawo do emerytury i renty inwalidzkiej, z uwagi na wskazany upływ czasu budzi wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji RP, a mianowicie z art. 2 Konstytucji RP, bowiem polega na arbitralnym obniżeniu świadczenia, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego.

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

W przedmiotowej sprawie organ rentowy zaskarżoną decyzją na nowo ukształtował prawo strony odwołującej do wysokości świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego poprzez zmianę kwalifikacji prawną okresu jej służby. Skutkuje to oceną, że prawodawca złamał zasadę wskazaną w art. 2 Konstytucji RP, obniżając świadczenia emerytalne i rentowe funkcjonariuszom, którzy wypracowali je również w okresie po 31 lipca 1990 r., w służbie niepodległej Polsce, świadczonej na takich samych zasadach, na jakich wypracowywali je po raz pierwszy funkcjonariusze przyjęci do służby po tej dacie. Takie działanie ma charakter represyjny i dyskryminacyjny.

Nowe brzmienie art. 15c ust. 3 zrywa z dotychczasowymi zasadami systemu ubezpieczeń społecznych. Przepis ten wskazuje, że wysokość obniżonej emerytury nie może przewyższać przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Analogiczny zapis znalazł się w art. 22 ust. 3 dotyczącym renty inwalidzkiej oraz art. 24a ust. 2 w odniesieniu do renty rodzinnej. Niezależnie zatem od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość świadczenia jest z góry ograniczona w oderwaniu od sytuacji prawnej konkretnej osoby. Ponadto, nawet po wypracowaniu po 1990 r. emerytury, której wysokość przewyższałaby średnią emeryturę wypłaconą przez ZUS, osoba, która choćby jeden dzień pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b cyt. ustawy, może otrzymać świadczenie maksymalnie w wysokości średniego świadczenia wpłacanego przez ZUS.

Ustawa nie przewiduje obliczania świadczenia obniżonego proporcjonalnie do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz zawiera mechanizm umożliwiający automatyczne spłaszczenie jego wysokości. Przewidziany w ustawie sposób obliczania świadczeń z tytułu zabezpieczenia emerytalnego i rentowego narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji). Uprawnienia emerytalne i rentowe mają charakter praw majątkowych ściśle związanych z sytuacją prawną jednostki, przez co nie powinny podlegać mechanicznym uśrednieniom.

Przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego. Wprawdzie przepisy Konstytucji RP ustawodawcy pozostawiają kwestię ustalenia wysokości świadczenia, jednakże należy zważyć, że strona odwołująca ma prawo oczekiwać, że wysokość jej świadczenia będzie ustalona wedle preferencyjnych reguł w stosunku do powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego z racji tego, że służyła w szczególnych warunkach. System zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego „przywileju”, który jest uzasadniony warunkami służby, a co z kolei uzasadnia okoliczność, że wysokość świadczenia należnego byłemu funkcjonariuszowi z tego systemu winna być wyższa niż przeciętna wysokość świadczenia z powszechnego systemu.

Wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. regulacje, w ocenie Sądu Okręgowego, pozostają sprzeczne z zasadą równouprawnienia jednostek spełniających tożsame kryteria formalne do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Irrelevantna dla takiego ukształtowania zasad naliczania świadczenia pozostaje bowiem kwestia uprzedniej służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego, bowiem ten okres ustawodawca już uprzednio zróżnicował wprowadzając podstawę wymiaru 0,7% za każdy rok służby. Dalsze różnicowanie w odniesieniu do służby po 31

lipca 1990 r. stanowi zaprzeczenie standardów wskazanych uprzednio przez Trybunał Konstytucyjny i narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Odwołujący się znaczną część swojej emerytury wypracował w okresie służby na rzecz państwa demokratycznego, bez konieczności przechodzenia procesu weryfikacji. Kontynuowanie służby przez funkcjonariusza rodziło po jego stronie uzasadnione przekonanie, że będzie traktowany na równi z tymi funkcjonariuszami, którzy podjęli służbę już po 1990 r.

W ocenie Sądu Okręgowego słuszny jest zarzut, że skutkiem zaskarżonej decyzji jest retroakcja ustawy, a więc zastosowanie przepisów nowo ustanowionych do stanu faktycznego mającego miejsce przed ich wprowadzeniem w życie. Tymczasem dla wskazanej retroaktywności nie można znaleźć wystarczających podstaw, a w szczególności w innych wartościach konstytucyjnych.

Ustawodawcy przysługuje pewna swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Nie oznacza to wszakże, że dobór cechy relewantnej nie poddaje się jakiegokolwiek kontroli. Dobór taki musi być racjonalny i znajdujący oparcie w rzeczywistych różnicach, nie może być dowolny, a ustawodawca musi dbać o to, aby dobór tejże cechy sam w sobie, nie stanowił naruszenia zasady równości wobec prawa. Wzorcami kontroli w tym przypadku są więc przepisy art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca, jako cechę relewantną w aktualnej ustawie emerytalnej, przynajmniej na pierwszy rzut oka zastosował, podobnie jak w przypadku ustawy z 23 stycznia 2009 r. zróżnicowanie polegające na tym, że odmiennie należy traktować okres służby do 31 lipca 1990 r., odmiennie zaś po tej dacie. Tak bowiem stanowi przepis art. 13b ustawy emerytalnej. W istocie jednak jest to formuła pozorna, skoro z łącznej analizy przepisów art. 13b z art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy emerytalnej wynika, że nie chodzi o to, aby odmiennie traktować okres służby do 31 lipca 1990 r., gdyż ustawodawca nakazuje odmiennie traktować zarówno ten okres, jak i okres po 31 lipca 1990 r., ze względu na to, że dany funkcjonariusz pełnił służbę w warunkach przepisu art. 13b.

Art. 32 ust. 1 Konstytucji RP nakazuje równo traktować podmioty równe. Na równe traktowanie zasługują więc wszyscy emeryci „mundurowi” objęci ustawą emerytalną. Wyróżnianie zaś z tej grupy dodatkowej podgrupy, która służyła przed 1990 r. i odbieranie uprawnień emerytalnych wypracowanych po 1990 r. nie ma uzasadnienia w szczególnej sytuacji, która pozwalałaby na takie zróżnicowanie. Innymi słowy wprowadzenie do ustawy emerytalnej przepisu art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 stanowi dyskryminujące zróżnicowanie w ramach jednolitej kategorii osób, które nabyły uprawnienia emerytalno-rentowe po 31 lipca 1990 r., niezależnie od tego, czy służyły przed tą datą.

Dodatkowo Sąd wskazał, że ustawa dyskryminuje odwołującego się w stosunku do osób, które nie przeszły pozytywnie weryfikacji bądź samodzielnie odeszły ze służby i począwszy od sierpnia 1990 r. zyskały status pracowników. Tymczasem emerytura obliczona dla tej samej podstawy wymiaru dla osoby posiadającej analogiczny staż okresów składkowych w powszechnym systemie emerytalnym, byłaby znacząco wyższa.

W ocenie Sądu Okręgowego funkcjonariusze ujęci w katalogu zawartym w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej są także dyskryminowani względem innych funkcjonariuszy państwowych (w szczególności twórców systemu, przedstawicieli władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej itp.) odpowiedzialnych w znacznie większym stopniu za funkcjonowanie państwa nazywanego przez ustawodawcę „totalitarnym”, a nie zostali oni objęci żadnymi regulacjami prawnymi ingerującymi w ich świadczenia emerytalne czy rentowe.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że z art. 2 Konstytucji wynika zasada sprawiedliwości społecznej, która, w ocenie Sądu została naruszona omawianymi regulacjami. Chodzi o niezgodność art. 15c i art. 13 ust. 1 lit, lc w związku z art. 13b ustawy z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Omawiana ustawa narusza zakaz nierównego traktowania i dyskryminacji odwołującego się w stosunku m.in. do innych funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po zmianie ustroju, tj. po 1990 r. Ustawodawca w tym przypadku zdecydowanie i jednoznacznie przekroczył, zdaniem Sądu, granice konstytucyjnie dopuszczalnego różnicowania grup adresatów w omawianym zakresie równych. To zróżnicowanie nie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności nie znajduje wystarczającego usprawiedliwienia konstytucyjnego. Narusza więc tym samym zasadę sprawiedliwości społecznej, która m.in. nakazuje równo traktować podmioty równe, a także nakazuje realizację

i ochronę takich wartości konstytucyjnych, jak solidarność społeczna czy bezpieczeństwo socjalne. Jednocześnie niedopuszczalne i logicznie niemożliwe jest naruszenie zasady równości z powołaniem się na zasadę sprawiedliwości społecznej, jako że konsekwencją naruszenia zasady równości będzie zawsze – w myśl orzecznictwa TK – naruszenie sprawiedliwości społecznej.

Ograniczenie praw emerytalnych funkcjonariuszy - adresatów ustawy nowelizującej do maksymalnie średniej przeciętnej wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS z FUS, mimo że począwszy od 1990 r. pełnili oni taką samą służbę, jak funkcjonariusze przyjęci do służby po raz pierwszy, bez względu na staż, stopnie i inne okoliczności tożsame z dotyczącymi osób przyjętych od 1990 r., stanowi, zdaniem Sądu Okręgowego, pogwałcenie zasady równości, a także sprawiedliwości społecznej.

Dodatkowo, ustawa z 16 grudnia 2016 r. wprowadzająca drugie już obniżenie wskaźników rocznych byłych funkcjonariuszy stanowi ponowną sankcją, co można przez analogię do zasad stosowanych w polskim porządku prawnym uznać za naruszenie zasady *Ne bis in idem*, w rozumieniu prawnokarnym.

Sąd Okręgowy uznał, że ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2016 r. jest ponowną represją wobec byłych funkcjonariuszy jednostek służb bezpieczeństwa państwa. Pierwsza zmiana obniżająca ich świadczenia emerytalne w związku ze służbą w tych jednostkach wprowadzona została w 2009 r. i skutecznie zaimplementowała zasadę sankcjonowanej odpowiedzialności za tę służbę, zabierając tym funkcjonariuszom uprzywilejowany przelicznik 2,6% za rok służby i wprowadzając w jego miejsce przelicznik 0,7%. Funkcjonariusze ci zostali zatem skutecznie na podstawie prawa ubezpieczeń społecznych poddani negatywnej ocenie, za swoją służbę w jednostkach organów bezpieczeństwa PRL. Obecnie ustawa zmieniająca z grudnia 2016 r. ponownie godzi w tych funkcjonariuszy, nakładając na nich kolejną i znacznie obniżającą ich świadczenia, sankcję.

Zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jest składową demokratycznego państwa prawnego, czyli jedną z wiodących zasad całego porządku prawnego RP. Zasada równości jest normą prawa przedmiotowego, jak też wynika z niej szczególnego rodzaju prawo podmiotowe tj. prawo do równego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zasada równości „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (tak już w orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny z 9 marca 1988 r., U 7/87 i konsekwentnie w wielu późniejszych orzeczeniach). W takiej sytuacji obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie jednostkom równości na płaszczyźnie prawnej. Dlatego też wyróżnia się m.in. „równość w prawie” oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości. Przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji RP niewątpliwie więc odnosi się do kształtowania treści prawa zgodnie z zasadą równości. Równość w stanowieniu prawa oznacza obowiązek tworzenia przez władzę publiczną takich regulacji prawnych, które czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacjach podobnych. Normodawca nie może więc wprowadzać rozwiązań dyskryminujących grupy obywateli mogących być zakwalifikowanymi do podobnych klas, bez podstawy wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W przepisach ustawy, stanowiących podstawę prawną skarżonych decyzji, ustawodawca wyróżnił grupę osób, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa”, która to grupa została wyróżniona spośród wszystkich uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych. Grupa ta została przez ustawodawcę zdefiniowana w art. 13b ustawy. Ustawa nie rozróżnia natomiast w tej grupie osób, które pełniły służbę jedynie „na rzecz totalitarnego państwa” od tych, które zostały następnie pozytywnie zweryfikowane i pełniły służbę także na rzecz demokratycznego państwa. W konsekwencji, 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.

Wobec powyższego w ocenie sądu okręgowego ustawodawca złamał zasady równości wobec prawa. Jest konstytucyjnie niedopuszczalne zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy w zakresie nabywania przez nich uprawnień rentowych i emerytalnych począwszy od 1 sierpnia 1990 r., w oparciu o kryterium pełnienia przez część z nich służby także do 1990 r. Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa PRL, który pozytywnie przeszedł weryfikację i został zatrudniony w nowo tworzonych służbach, powinien mieć za tę służbę w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od 1 sierpnia 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z ustalonych dla służb mundurowych zasad zabezpieczenia społecznego. Zasada ta ma pełne uzasadnienie w konstytucyjnej równości wobec prawa i znalazła odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09.

Zdaniem Sądu, nie można racjonalnie i konstytucyjnie uzasadnić rozróżnienia sytuacji funkcjonariuszy pełniących służbę po 31 lipca 1990 r. jedynie w oparciu o fakt, czy pełnili oni wcześniej służbę w organach bezpieczeństwa państwa.

Omawiana ustawa narusza także, zdaniem Sądu Okręgowego, zasadę proporcjonalności, która na gruncie prawa polskiego wynika z art. 2 Konstytucji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 1996 r. w sprawie K 9/95) i jest zasadą prawa unijnego.

Zgodnie z przepisami art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zgodnie natomiast z przepisem art. 67 ust. 1 obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Omawiane przepisy formułują więc zasadniczo dwa prawa podmiotowe: prawo do ochrony mienia i jego poszanowania oraz prawo do zabezpieczenia społecznego. Ugruntowane jest orzecznictwo Trybunału Strasburskiego, że zasady leżące u podstaw art. 1 Protokołu nr 1 (a więc zasady ochrony własności i mienia) znajdują zastosowanie w stosunku do rent i emerytur, bowiem prawo do emerytury lub renty stanowi prawo majątkowe w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 (tak np. w sprawie Lakićević i inni przeciwko Serbii i Czarnogórze z dn. 13 grudnia 2011 r.).

Zdaniem Sądu Okręgowego ustawodawca naruszył także zasadę sprawiedliwości społecznej, która m.in. nakazuje równo traktować podmioty równe, a także nakazuje realizację i ochronę takich wartości konstytucyjnych, jak solidarność społeczna czy bezpieczeństwo socjalne.

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

Wszystkie wymienione naruszenia norm konstytucyjnych mają oczywiste odniesienie do prawa do zabezpieczenia społecznego adresatów ustawy nowelizującej. Pojęcie prawa do zabezpieczenia społecznego nie zostało zdefiniowane w Konstytucji, ale jest ono w miarę jednolicie rozumiane w nauce prawa i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Konstytucja pozostawia co prawda ustawodawcy znaczną swobodę w regulowaniu tych materii, jednakże określa przesłanki i granice dla tej regulacji. Granice swobody ustawodawcy wyznacza absolutny zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca musi także zwracać uwagę na inne zasady konstytucyjne. „Wprawdzie zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, to jednak musi ona opierać się na konstytucyjnej aksjologii. Musi zwłaszcza podejmowane regulacje opierać na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości” (wyrok Trybunał Konstytucyjny z 4 stycznia 2000 r., K 18/99), a jednocześnie „ubezpieczenia emerytalne powinny być wolne od ingerencji ustawodawcy podyktowanej względami politycznymi (B. Banaszak, Nota do art. 67, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012, uwaga nr 9).

W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości nabytych świadczeń. Jest to indywidualne prawo podmiotowe. Tym bardziej mieści się więc w nim zakaz arbitralnego obniżania tych świadczeń, motywowanego jedynie względami politycznymi, naruszającego zasadę równości, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Obniżenie emerytur i rent w sposób przyjęty w nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. budzi zatem wątpliwość, gdy podda się je testowi proporcjonalności z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż zdaje się naruszać istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Na marginesie jedynie należy wskazać, że taka regulacja nie jest konieczna w demokratycznym państwie i nie chroni jakichkolwiek wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten formułuje ogólną zasadę zachowania proporcjonalności ewentualnego ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych na wypadek, gdyby doznawać one miały (niezależnie od swego przedmiotu) ograniczenia w ustawodawstwie zwykły. Zasada ta łączy się z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki.

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

Konkludując Sąd stwierdził, że rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie winno być oparte o przepisy ustawy, bez stosowania niezgodnych z Konstytucją art. 15c, art. 22a, 24a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy. Mając to na uwadze Sąd uznał odwołanie za uzasadnione i na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. zmienił obie zaskarżone decyzje, przyznając odwołującemu się prawo do świadczeń w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.

Apelację od powyższego wyroku złożył pozwany organ, zaskarżając go w całości, zarzucił Sądowi Okręgowemu naruszenie:

art. 15c i art. 22a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 1 i art. 2 ust 1 i ust 4 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej przez ich niezastosowanie w sytuacji gdy bezspornym jest, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w (...) ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenie jego świadczenia z zabezpieczenia społecznego służb mundurowych,

art. 15c i art. 22a w zw. z art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin przez ich niezastosowanie, a tym samym błędne ustalenie wysokości policyjnej emerytury oraz policyjnej renty inwalidzkiej w stosunku do byłego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w (...) ustawy zaopatrzeniowej,

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

art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 15c ust i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 2 pkt 1 i 4 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej przez ich niezastosowanie i wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązujących przepisów prawa,

art. 193 Konstytucji RP przez niezwrócenie się przez Sąd pierwszej instancji do Trybunału Konstytucyjnego z zapytaniem o zgodność art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP, a w konsekwencji samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, w oparciu o które wydane zostały zaskarżone decyzje, co w konsekwencji spowodowało wydanie orzeczenia nieuwzględniającego regulacji wynikającej z art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej,

art. 188 Konstytucji RP przez samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, w oparciu o które wydane zostały zaskarżone decyzje, pomijając wynikającą z tego przepisu wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,

art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. przez jego niezastosowanie i w konsekwencji nie zawieszenie postępowania odwoławczego do czasu rozstrzygnięcia postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach oznaczonych sygn. akt P 4/18 i 16/19, w których ma zostać rozstrzygnięta kwestia zgodności z Konstytucją art. 15c, art. 22a i art. 24a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 2 powołanej ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej, w sytuacji gdy głównym zarzutem odwołującego się jest niekonstytucyjność przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonych decyzji z 11 sierpnia 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej oraz o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej renty inwalidzkiej,

art. 2, art.7, art. 8 , art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 67 ust 1 w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, przez autonomiczne uznanie, że art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę równości wobec prawa, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, w sytuacji gdy zakwestionowane przepisy wprowadzone zostały w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów, niesłusznie przyznanych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa, oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i dopuszczanej zarówno przez przepisy krajowej jak i prawo międzynarodowe możliwości dokonywania modyfikacji reguł przyznawania świadczeń z zaopatrzenia społecznego,

art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w zw. z art. 15 c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej przez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd pierwszej instancji, że wskutek ponownego przeliczenia świadczeń odwołującego się dokonanych na podstawie art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, doszło do naruszenia jego praw nabytych, prawa własności podczas gdy ww. przepisy nie pozbawiły odwołującego się świadczenia z zaopatrzenia emerytalno-rentowego, a ich wysokość została jedynie ograniczona do przeciętnej wysokości tego typu świadczeń wypłacanych w Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z tym nieprawidłowe jest również przyjęcie przez sąd I instancji, że świadczenie odwołującego się uległo drastycznemu obniżeniu i w związku z tym naruszona została zasada proporcjonalności, którą należy brać pod uwagę oceniając dopuszczalność oraz zgodność z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i Konstytucją RP dokonywanych przez prawodawcę zmian w przepisach odnoszących się do zaopatrzenia emerytalno-rentowego.

W oparciu o te zarzuty pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołań od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z 11 sierpnia 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej emerytury oraz o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej renty inwalidzkiej oraz zasądzenie od odwołującego się na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za drugą instancję; ewentualnie uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi

pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za drugą instancję.

W odpowiedzi na apelację odwołujący się wniósł o jej oddalenie w całości oraz zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości sześciokrotności stawki minimalnej określonej przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie.

Sąd Apelacyjny ustalił i zważył, co następuje:

Apelacja okazała się w części zasadna skutkując częściową zmianą zaskarżonego wyroku, choć trafne okazały się tylko niektóre z jej zarzutów i w niewielkim zakresie.

Postępowanie apelacyjne jest postępowaniem odwoławczym i kontrolnym, zachowuje jednak charakter postępowania rozpoznawczego. W myśl art. 382 k.p.c. sąd drugiej instancji orzeka na podstawie materiału zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji oraz postępowaniu apelacyjnym. W systemie apelacji pełnej sąd drugiej instancji ponownie rozpoznaje sprawę merytorycznie w granicach zaskarżenia. Dokonuje własnych ustaleń faktycznych prowadząc lub ponawiając dowody albo poprzestając na zaaprobowanym materiale zebranym w pierwszej instancji, kontroluje prawidłowość postępowania przed sądem pierwszej instancji. Przyjęte jest, że sąd drugiej instancji może przyjąć ustalenia za własne lub zmienić ustalenia faktyczne stanowiące podstawę wydania wyroku sądu pierwszej instancji nawet bez przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia, chyba że szczególne okoliczności wymagają ponowienia lub uzupełnienia tego postępowania (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 maja 2020 r., sygn. I CSK 637/19).

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie jest ocena zgodności z prawem obniżenia (od 1 października 2017 r.) wysokości świadczeń odwołującego się, co nastąpiło na podstawie decyzji organu emerytalnego z 11 sierpnia 2017 r. Sąd Okręgowy zmienił przedmiotowe decyzje organu rentowego i ustalił, że odwołującemu się przysługuje prawo do emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej w wysokościach ustalonych przed 1 października 2017 r. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd ten podniósł, że przepisy, na podstawie których wydano sporne decyzje, naruszały przepisy Konstytucji RP a przez to wymagały pominięcia. Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że ingerencja w prawa nabyte przez odwołującego się nie znajduje oparcia w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a nadto że obniżenie świadczeń jest niewspółmierne w świetle zasady demokratycznego państwa prawa, narusza konstytucyjną gwarancję ochrony praw nabytych oraz zaufania obywatela do prawa i stanowionego prawa, narusza także zasadę proporcjonalności, zasadę sprawiedliwości społecznej, istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, zasadę równości i niedyskryminacji w kontekście obowiązku ochrony godności człowieka.

Z powyższym stanowiskiem Sąd Apelacyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie zgodzić się nie może. Sąd Apelacyjny nie podziela zwłaszcza argumentacji i rozważań Sądu pierwszej instancji, które niejako a priori doprowadziły do podważenia, jako niekonstytucyjnej, całości regulacji odnoszących się do obniżania świadczeń funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Podkreślenia wymaga, że odwoławcze postępowanie sądowe toczące się na skutek odwołań od decyzji organów rentowych dotyczących obniżenia wysokości świadczeń na podstawie art. 15c czy art. 22a ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2022 r. poz.1626 ze zm., dalej: „ustawa zaopatrzeniowa”) w brzmieniu nadanym ustawą z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270, dalej: „ustawa zmieniająca”) nie może cechować się schematyzmem podejmowania rozstrzygnięcia. Sąd rozpoznający taką sprawę nie powinien bowiem

wyrokować przy zastosowaniu założenia mogącego odnosić się do każdej sprawy, gdyż mogłoby prowadzić to do wniosku, że wszystkie decyzje wydane na podstawie wskazanych wyżej przepisów (także dotyczące świadczeń emerytalnych i rent inwalidzkich) godzą w konstytucyjne prawa odwołujących się.

Przyjęcie takiego modelu oznaczałoby wyłączenie z góry przez sąd powszechny całej regulacji z zakresu zabezpieczenia społecznego, przez automatyczne przyjęcie stanowiska bez odniesień do indywidualnie rozpoznawanej sprawy, co uznać należy za niewłaściwe. Nie można bowiem zaaprobować założenia, że wszystkie odwołania od decyzji organów rentowych, ustalających ponownie wysokość świadczeń zaopatrzeniowych, należnych funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa lub członkom ich rodzin, powinny być zmienione, jako oparte na niekonstytucyjnych przepisach, bez uprzedniego zbadania ustalonych w sposób kompletny okoliczności konkretnej sprawy.

Spostrzeżenie to uzasadnione jest wnioskiem wyprowadzonym z argumentacji przytoczonej przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, która mogłaby znaleźć zastosowanie także w innych sprawach toczących się na skutek odwołań od decyzji obniżających świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy w związku ze stwierdzeniem pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w organach wymienionych w art. 13b ww. nowelizowanej ustawy. Argumentacja ta ma bowiem charakter uniwersalny, odnoszący się do ogółu omawianej regulacji ustawowej. Sąd Okręgowy był przy tym dalece niespójny i niekonsekwentny, powołując się z jednej strony na obowiązek dokonywania indywidualnej oceny sytuacji każdego świadczeniobiorcy, z drugiej zaś strony stosując arbitralną ocenę zaskarżonej decyzji w oderwaniu od stanu faktycznego sprawy, nie przeprowadzając w ogóle analizy charakteru służby odwołującego się i w konsekwencji zastosował niedopuszczalny automatyzm przy wydaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Należy zwrócić uwagę, że Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20), wskazał – analizując wątek historyczny omawianej regulacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – że w latach 90-tych XX wieku Sejm RP podejmował uchwały w sprawie potępienia totalitaryzmu komunistycznego (M.P. Nr 20, poz. 287). Kwestia ta była również przedmiotem wypowiedzi na forum międzynarodowym (np. rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 27 czerwca 1996 r. w sprawie metod likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych; Raport Komisji Prawnej i Praw Człowieka nr 7568 z 3 czerwca 1996 r. na temat: Metody likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych), odnoszących się do jednoznacznego potępienia ustroju komunistycznego. Istotne zmiany w przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadziła ustawa nowelizująca z 2009 r., obniżając część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Cel, któremu miała służyć ta regulacja wynikał z preambuły ustawy, w której ustawodawca kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia wskazał, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka, zwalczające organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje, korzystając z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy.

Do tego celu nawiązano w uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270), wskazując, że w założeniu ustawy nowelizującej z 2009 r. wprowadzony mechanizm weryfikacyjny przewidywał ponowne obliczenie wysokości emerytury osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1994-1990 (Dz. U. z 2020 r. poz. 306, dalej jako „ustawa lustracyjna”). Służba we wskazanych podmiotach została potraktowana jak okres nieskładkowy, to jest 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990.

W ocenie projektodawcy ustawy z 16 grudnia 2016 r., ustawa nowelizująca z 2009 r. nie zrealizowała celów, dla których została uchwalona m.in. przez zachowanie szeregu przepisów podwyższających świadczenia, jak również

sposób ukształtowania wykładni jej przepisów, wyłączający szereg jednostek z katalogu organów bezpieczeństwa państwa. W konsekwencji w większości przypadków wysokość świadczeń w porównaniu ze świadczeniami w systemie powszechnym nadal pozostawała na znacznie wyższym poziomie, skutkując w istocie utrzymanie części przywilejów. Tymczasem ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa totalitarnego państwa jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

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

Zauważyć należy, że realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawa realizującym zasady sprawiedliwości społecznej mogą oczekiwać również obywatele nie godzący się na utrzymywanie tego rodzaju uprzywilejowania, w szczególności pielęgnujący pamięć o ofiarach zbrodni komunistycznych, które niejednokrotnie zostały pozbawione możliwości nabycia świadczeń lub były represjonowane przez aparat bezpieczeństwa i korzystają z zaniżonych świadczeń emerytalno-rentowych. Zestawiając służbę funkcjonariuszy organów, składających się na system represji skierowanych przeciwko współobywatelom, z ofiarami reżimu i ich zaangażowaniem na rzecz suwerenności państwa polskiego oraz odzyskania przez społeczeństwo podstawowych, przynależnych mu praw i wolności, nie sposób nie dostrzec rażącej dysproporcji. Nie istnieje zatem uzasadnienie dla przedkładania interesów i oczekiwań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w organach wymienionych w ustawie zaopatrzeniowej nad powyższą, słuszną potrzebę obywateli, zwłaszcza tych, którzy doznali krzywdy na skutek działań organów służby bezpieczeństwa państwa.

Analiza akt osobowych odwołującego się daje uzasadnione podstawy do stwierdzenia, że w spornym okresie (lat 1982-1990) pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa. Wynika to bezpośrednio z akt osobowych odwołującego się, dostępnych na etapie postępowania przed Sądem pierwszej instancji i niekwestionowanych przez odwołującego się co do ich zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy.

Nie budzi wątpliwości Sąd Apelacyjny, że jednostka, w której pełnił służbę odwołujący się w okresie wynikającym z informacji skierowanej przez (...) do Dyrektora ZER MSWiA, spełnia kryterium organu totalitarnego państwa wymienionego w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a charakter tej służby, wynikający z analizy akt osobowych nie budzi wątpliwości co do trafności takiego jej zakwalifikowania.

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

Odwołujący się służbę w resorcie spraw wewnętrznych rozpoczął 4 stycznia 1982 r., kiedy to został przyjęty do służby w (...) i mianowany funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej na stanowisko referenta techniki operacyjnej (...) w L.. Podstawą przyjęcia do tej służby była rozmowa odbyta 24 grudnia 1981 r. z przedstawicielem (...) w L. i sformułowany w jej wyniku wniosek personalny. W czasie pracy w tej jednostce A. W. był oceniany jako pracownik zdyscyplinowany, sumienny i zaangażowany, co pozwoliło mu uzyskać dodatek kwalifikacyjny (wniosek personalny

z 15 lipca 1982 r.), awans w stopniu (wniosek o nadanie stopnia starszego szeregowego (...) z 1 października 1982 r.) oraz awans służbowy (wniosek personalny).

Z dniem 1 października 1983 r. odwołujący się został mianowany na stanowisko młodszego inspektora w(...) w L. na wolnym etacie inspektora tegoż Wydziału. W Sekcji tej organizował pracę operacyjną na odcinku zabezpieczenia środowiska związanego z kolportażem prasy, radia i tv (opinia służbowa z 20 grudnia 1984 r.).

Z dniem 10 października 1983 r. został zaliczony w nieetatowy stan słuchaczy (...) w P..

Po ukończeniu (...) 1 lipca 1984 r., został skierowany do jednostki macierzystej ((...) L.). W tym czasie pracował na odcinku operacyjnej ochrony środowiska prasy, radia i tv. Przełożeni podkreślali osiągnięcia A. W. w organizacji źródeł operacyjnych (wniosek personalny z 20 grudnia 1984 r.).

Z dniem 1 stycznia 1985 r. odwołujący się został mianowany funkcjonariuszem stałym. 15 sierpnia 1985 r. został przeniesiony służbowo do dyspozycji (...), a 16 sierpnia 1985 r. został mianowany na stanowisko młodszego inspektora w (...). W trakcie pracy w tym Wydziale prowadził wszystkie kategorie spraw, a z wieloma figurantami prowadził samodzielnie dialog operacyjny (wniosek personalny z 28 kwietnia 1987 r.). Z dniem 19 sierpnia 1985 r. odwołujący się został zaliczony w stan słuchaczy (...), a 12 lipca 1986 r. został odwołany.

Wydziały „T” Komend Wojewódzkich Milicji Obywatelskiej powołane zostały do stosowania środków techniki specjalnej w zakresie instalacji i eksploatacji. Podstawowymi kierunkami działania tych Wydziałów były: instalacja i eksploatacja podsłuchu pokojowego przewodowego i bezprzewodowego, instalacja i eksploatacja podsłuchu telefonicznego na liniach krajowych i międzynarodowych, instalacja i eksploatacja telexu, stosowanie podglądu fotograficzno-dokumentacyjnego w zakresie instalacji, eksploatacji i dokumentacji operacyjnej, przeprowadzenie tajnego otwierania zamków i tajnych przeszukiwań oraz wykonywanie reprodukcji fotograficzno-laboratoryjnej uzyskanych fotokopii dokumentów, prowadzenie bieżącej konserwacji urządzeń technicznych, tłumaczenie z języków obcych na język polski uzyskanych z podsłuchu i telexu materiałów.

Wydziały te w celu zabezpieczenia wykonawstwa zadań stosowały wszystkie niezbędne środki pracy operacyjnej i technicznej. W tym celu: pozyskiwały lub wykorzystywały pozyskane przez inne wydziały osoby, których pomoc jest niezbędna przy wykonywaniu instalacji podsłuchowej czy podglądowej lub przy zabezpieczaniu tych instalacji przed dekonspiracją, organizowały lokale konspiracyjne, w których odbywał się odbiór podsłuchu pokojowego lub podgląd, współdziałały z jednostkami operacyjnymi we wszystkich stadiach instalacji i eksploatacji techniki operacyjnej, utrzymywały współpracę z niejawnymi współpracownikami w recepcjach hotelowych i podobnych obiektach umożliwiającą dokonywanie niezbędnych przedsięwzięć techniczno-operacyjnych w stosunku do figurantów specjalnego rozpracowania. W Wydziałach „T” występowały sekcje specjalistyczne: Sekcja 1 – instalacji podsłuchu pokojowego, Sekcja 2 – fotografii operacyjnej, podglądu i tajnych przeszukiwań, Sekcja 3 – instalacji i eksploatacji podsłuchu telefonicznego i telexu, Sekcja 4 – eksploatacji podsłuchu pokojowego (zakres działania Wydziałów „T” Komend Wojewódzkich Milicji Obywatelskiej, wydany przez Departament Techniki MSW – k. 552 – 553).

Wydział III SB Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej zajmował się rozpoznawaniem, wykrywaniem, ograniczaniem i likwidowaniem antysocjalistycznej i antypaństwowej działalności wymierzonej przeciw konstytucyjnemu ustrojowi Polskiej

Rzeczypospolitej Ludowej oraz profilaktyczną ochroną przed tą działalnością. Wydział zajmował się w szczególności zwalczaniem przejawów działalności zagranicznych ośrodków dywersji polityczno-ideologicznej na terenie danego województwa, zorganizowanych grup antysocjalistycznych, prób tworzenia nielegalnych organizacji, związków i ruchów środowiskowych, powiązań grup antysocjalistycznych i osób o wrogich poglądach z antykomunistycznymi i antypolskimi ośrodkami w krajach kapitalistycznych, działalności terrorystycznej i pogróżkowej o aspektach politycznych, działalności elementów byłego reakcyjnego podziemia i prób rozszerzania szkodliwych wpływów politycznych na ochraniające obiekty i środowiska, działalności nacjonalistycznej wśród mniejszości narodowościowych, kolportażu wszelkich druków i wydawnictw o treści antysocjalistycznej oraz

likwidowaniem bazy poligraficznej grup antysocjalistycznych i wpływów duszpasterstwa akademickiego na środowisko studenckie (ramowy zakres działania Wydziału III Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej).

Wydział VIII Departamentu I MSW zajmował się ośrodkami dywersji ideologicznej i politycznej prowadzącymi działalność skierowaną przeciwko PRL. Podstawowym zadaniem operacyjnym Wydziału VIII było pozyskiwane źródłowej agentury w rozpracowywanych obiektach, zdolnej zapewnić systematyczny dopływ wyprzedzających dokumentów i informacji wywiadowczych z obiektów przeciwnika. Obiektami objętymi aktywnym rozpracowaniem operacyjnym przez Wydział VIII były: Radio Wolna Europa w Monachium oraz jego placówki terenowe w Londynie, Paryżu, Wiedniu, Sztokholmie, Rzymie, Berlinie Zachodnim i Brukseli; redakcja miesięcznika „Kultura” – Instytut Literacki w Paryżu – Maisons Laffitte oraz przedstawiciele i współpracownicy w Londynie, Genewie, Rzymie, NRF, Belgii, Austrii; Międzynarodowe Stowarzyszenie Wolności Kultury w Paryżu; organizacje syjonistyczne specjalizujące się w dywersyjnej działalności przeciwko PRL; organizacje, instytuty i osoby wykorzystywane przez ośrodki dywersji ideologicznej za granicą; ugrupowania uprawiające dywersję ideologiczną przeciwko PRL na bazie rewizjonistyczno-dogmatycznej i trockistowskiej z terenu Albanii, Austrii, Belgii, Włoch, Francji i W. Brytanii; ośrodki prowadzące wrogą działalność godzącą w interesy wspólnoty socjalistycznej oraz usiłujące osłabić jedność działania państw Układu Warszawskiego (zarządzenie nr 0014 Dyrektora Departamentu I MSW z 15 stycznia 1971 r. w sprawie zakresu pracy i struktury organizacyjnej Wydziału VIII Departamentu I MSW).

Odwołujący się pełnił służbę w wolnej Polsce od 1 sierpnia 1990 r. w (...), a następnie od 29 czerwca 2002 r. w (...).

Decyzją organu emerytalno-rentowego z 13 maja 2010 r. przyznano odwołującemu się prawo do emerytury policyjnej. Ustalona emerytura z tytułu wysługi lat wyniosła 75% podstawy wymiaru, tj. kwotę 8.876,57 zł. Emerytura została podwyższona o 15% podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą, tj. o kwotę 1.775,31 zł. Emerytura z podwyższeniem wyniosła 80% podstawy wymiaru, tj. kwotę 9.468,34 zł.

Decyzją organu emerytalno-rentowego z 13 maja 2010 r. przyznano odwołującemu się prawo do policyjnej renty inwalidzkiej. Odwołujący się został zaliczony do 3 grupy inwalidów. Podstawa wymiaru renty wyniosła 40% podstawy wymiaru (11.835,42 zł), tj. kwotę 4.734,17 zł.

(...) w piśmie z 5 maja 2017 r. przekazał organowi rentowemu informację nr (...), z której wynika, że służba odwołującego się w okresie od 1 stycznia 1982 r. do 31 lipca 1990 r. została zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy.

Wobec treści tej Informacji pozwany organ rentowy decyzją z 11 sierpnia 2017 r. ponownie ustalił odwołującemu się wysokość emerytury policyjnej. Przy ustalaniu nowej wysokości emerytury uwzględniono wysługę emerytalną określoną w zestawieniu dołączonym do decyzji. Z dokumentu tego wynika, że na wysługę odwołującego się składają się:

- służba w (...) (od 1 sierpnia 1990 r. do 28 czerwca 2002 r.) w wymiarze 11 lat, 10 miesięcy i 28 dni, wraz ze zwiększeniem o 1% za rok służby za okres od 13 października 1993 r. do 15 października 1997 r.;
- służba w (...) (od 29 czerwca 2002 r. do 6 kwietnia 2010 r.) w wymiarze 7 lat, 9 miesięcy i 8 dni, wraz ze zwiększeniem o 1% za rok służby za okres od 31 października 2001 r. do 15 listopada 2005 r.

Odwołujący się posiada także okres służby w wymiarze 8 lat i 7 miesięcy (od 1 stycznia 1982 r. do 31 lipca 1990 r.), który został zakwalifikowany przez organ emerytalno-rentowy jako służba na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej.

Emerytura odwołującego się uwzględniająca wysługę z pominięciem ww. okresu służby w wymiarze 8 lat i 7 miesięcy wynosi 59,13% podstawy wymiaru (13.164,60 zł) stanowiąc kwotę 7.784,23 zł brutto. W związku z przekroczeniem przez tak ustaloną wysokość emerytury przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS (2.069,02 zł) emerytura została w ww. decyzji ograniczona do kwoty 2.069,02 zł.

Decyzją z 11 sierpnia 2017 r. organ ustalił również odwołującemu się wysokość policyjnej renty inwalidzkiej. Renta odwołującego się uwzględniająca wysługę z pominięciem ww. okresu służby w wymiarze 8 lat i 7 miesięcy wynosi 0% podstawy wymiaru (13.164,60 zł) stanowiąc kwotę 0 zł brutto. W związku z tym, że ustalona wysokość renty jest niższa od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości wysokość renty inwalidzkiej została podwyższona do kwoty 750 zł.

Ustalenia co do przebiegu służby odwołującego się w zakresie stanowisk i funkcji, które pełnił, nie budzą wątpliwości, gdyż nie były kwestionowane na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego. Treść informacji (...) nie była kwestionowana przez odwołującego się co do przebiegu samej służby, natomiast jej charakter nie został poddany ocenie przez Sąd pierwszej instancji z punktu widzenia treści dokumentacji zawartej w aktach osobowych, co ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia. Uzupełnienie ustaleń faktycznych dokonanych przez Sąd Okręgowy okazało się zatem niezbędne z tego względu, że zawartość akt osobowych odwołującego się nie pozostawia wątpliwości, w ocenie Sądu Apelacyjnego, co do charakteru służby A. W. w latach 1982 – 1990 jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co potwierdza m.in. dokumentacja w tych aktach zawarta.

Zamykając część rozważań dotyczącą podstawy faktycznej rozstrzygnięcia i kwestii proceduralnych wskazać należy, że częściowo zasadnym okazał się jedynie zarzut naruszenia art. 252 k.p.c. Sąd pierwszej instancji podejmując rozstrzygnięcie wskazał bowiem, że organ rentowy nie przejawiał inicjatywy dowodowej celem wykazania pełnienia przez odwołującego się rzeczywistej służby na rzecz totalitarnego państwa. Choć sam ubezpieczony nie kwestionował takiej kwalifikacji swojej służby, to zdaniem Sądu Okręgowego, nie było to wystarczające dla dokonania obniżenia świadczenia emerytalnego na podstawie regulacji zawartych w znowelizowanej ustawie zaopatrzeniowej. Powyższą konstatację należało uznać za nieuzasadnioną, gdyż sam fakt, że Sąd pierwszej instancji nie był związany treścią informacji (...) o przebiegu służby odwołującego się nie oznacza, że nie miał możliwości dokonania analizy niekwestionowanych dokumentów zawartych w aktach osobowych i dokonania samodzielnej oceny charakteru służby.

Rozważania w zakresie materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia należy podzielić na dwie części, jedną odnoszącą się do okresu służby odwołującego się w latach 1982-1990 i drugą dotyczącą służby po 31 lipca 1990 r. aż do ostatecznego zwolnienia z niej w 6 kwietnia 2010 r.

Odnosząc się zatem do zarzutów skarżącego co do naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów prawa materialnego w części dotyczącej służby na rzecz totalitarnego państwa, należy się z nimi w części zgodzić.

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

Pierwsze zmiany w przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wprowadziła ustawa nowelizująca ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 2009 r., obniżając część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Do odwołującego się przepisy tej ustawy nie miały zastosowania. Powołanie się na tę pierwszą nowelizację ma znaczenie jedynie przez analogię w warstwie aksjologicznej. Cel, któremu miała służyć ta regulacja wyraźnie wynikał z preambuły, w której ustawodawca kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia wskazał, że system władzy komunistycznej opierał

się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka, zwalczające organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa pełnili swoje funkcje, korzystając z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie niehumanitarnego systemu władzy.

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

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

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

Uprzywilejowany sposób ustalania świadczeń emerytalnych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego w suwerennym i demokratycznym państwie jest w pełni zasadny, natomiast jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i podstawowe prawa obywatelskie.

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

W tym kontekście godzi się przypomnieć orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za zgodne z Konstytucją postanowienia ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową z 2009 r. (wyroki: z 24 lutego 2010 r., sygn.

K 6/09, z 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09) w sferze wartości, jakim ta regulacja miała służyć, gdyż są one zgodne w tym zakresie z celami, jakim służyć ma ustawa nowelizacyjna z 16 grudnia 2016 r.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że wspólnym mianownikiem aksjologicznym jest niewątpliwie dezaprobatą dla metod i praktyk służby bezpieczeństwa (wyrok z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99), a środki demontażu dziedzictwa, po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy – pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa – będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji (wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07). Trybunał Konstytucyjny uznał, że demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy.

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

W przywołanym wyżej uzasadnieniu wyroku z 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że przepisy ustawy „dezubekizacyjnej” z 2009 r. nie miały na celu pozbawienia minimum socjalnego funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, ani też ich poniżenia. Celem tych regulacji było natomiast obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych, które pochodzą z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego, dla którego nie ma usprawiedliwienia. Trybunał ustalił, że po wdrożeniu przepisów ustawy z 2009 r. przeciętna obniżona emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa była wciąż wyższa o 58% od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym oraz wyższa prawie cztery razy od najniższej gwarantowanej emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwracając tym samym uwagę, że cel zakładany przez ustawodawcę w 2009 r. nie został osiągnięty.

Trybunał zauważył również, że ustawodawca był upoważniony, mimo upływu wielu lat od zmiany ustrojowej, do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na niekorzyść. Trybunał stwierdził także, że ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny bowiem wielokrotnie podkreślał, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Według utrwalonego stanowiska Trybunału zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego. Uprzywilejowane prawa emerytalne nabyte przez funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa zostały nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe. Służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskiego reżimu.

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

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

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

Mając zatem na uwadze przytoczone wyżej spostrzeżenia należy stwierdzić, że założony przez ustawodawcę w 2009 r. cel (tj. obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych) nie został osiągnięty. Tej okoliczności Sąd Okręgowy nie wziął jednak pod uwagę, przyjmując założenie, że krzywdą dla odwołującego się jest obniżenie wysokości jego świadczenia emerytalnego do przeciętnego poziomu z systemu powszechnego. Z takim stanowiskiem można zgodzić się jedynie w odniesieniu do tego okresu służby odwołującego się, która nastąpiła od 1 sierpnia 1990 r. i w związku z zastosowanym przez ustawodawcę automatycznym reduktorem, wynikającym z art. 15c ust.3 ustawy zaopatrzeniowej, bez uwzględnienia charakteru, znaczenia, czasu trwania służby pełnionej już w wolnej Polsce przy zachowaniu proporcjonalności w odniesieniu do służby pełnionej na rzecz państwa totalitarnego.

Nie można tracić z pola widzenia, że ustawa nowelizująca z 2016r. została uchwalona celem ograniczenia uprawnień emerytalnych oraz rentowych osób o szczególnym statusie społecznym – pracowników aparatu bezpieczeństwa PRL, zaś u podstaw omawianego ograniczenia leżało powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej przez dalsze utrzymywanie zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalnych na uprzywilejowanych zasadach.

Osoby

pełniące służbę w wymienionych w ustawie instytucjach (w tym również odwołujący się) otrzymywały uposażenia na znacznie korzystniejszych zasadach, niż ogół społeczeństwa. Jednocześnie podstawę nabycia tych „uprzywilejowanych” świadczeń stanowiła praca na rzecz ogólnie pojmowanego aparatu bezpieczeństwa państwa i z punktu widzenia wartości wynikających z ww. konstytucyjnie gwarantowanych zasad, powinna być kwalifikowana jako naganna moralnie. Służba odwołującego się w wymienionych wyżej jednostkach struktury bezpieczeństwa państwa totalitarnego przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję RP i powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca obniżenie przyznanych świadczeń emerytalnych na podstawie przepisów omawianej ustawy i pozbawienie przyznanych wcześniej przywilejów.

Ustawodawca w nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 16 grudnia 2016 r. precyzując pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa przez stworzenie odrębnego od katalogu zawartego w ustawie lustracyjnej wykazu jednostek, w których tak określona służba była wykonywana, nie bez przyczyny uznał, że w organach bezpieczeństwa państwa PRL

pełnili służbę funkcjonariusze, których znaczenie dla efektywnego funkcjonowania aparatu represji w totalitarnym państwie było zróżnicowane z punktu oceny „ciężaru gatunkowego” realizowanych przez nich zadań. Były wśród nich funkcje i stanowiska o charakterze kluczowym, zasadniczym, wiodącym, ale były też funkcje pomocnicze, wspierające, których znaczenie dla całokształtu sprawnego działania organów bezpieczeństwa, było nie mniej istotne. Brak przy tym wyłączenia spod regulacji ustawy nowelizującej określonych funkcjonariuszy, których zadania były pomocnicze, czy uboczne, nie był przypadkowy, gdyż wynikał z uzasadnionego przekonania, że komunistyczny ustroj totalitarny opierał się na sprawnym działaniu organów bezpieczeństwa państwa tworzących celowo skonstruowany i niezwykle rozbudowany organizm, w którego strukturze każdy element przyczyniał się do skutku polegającego na zwalczaniu niepodległościowej opozycji demokratycznej, łamaniu praw człowieka i obywatela, zwalczaniu związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności, pokoju i bezpieczeństwa obywateli.

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

Jak wynika z analizy akt osobowych odwołującego się identyfikował się on ideologicznie w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał wykonując z zaangażowaniem polecone mu zadania o charakterze operacyjnym, niezbędnym dla funkcjonowania jednostek, w których służył. Dodatkowo podkreślić należy, że z ustawy zaopatrzeniowej jednoznacznie wynika, że sama przynależność służbowa do struktur organów bezpieczeństwa państwa, niekwestionowana na gruncie niniejszej sprawy, i wykonywanie zadań, chociażby o charakterze pomocniczym, wspierającym, w ramach służby w tych organach, została przez ustawodawcę zakwalifikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego. Założenie, że obniżenie świadczenia przewidziane ustawą nowelizującą wymaga wykazania dowodowego popełnienia przez funkcjonariusza konkretnych indywidualnych czynów skierowanych przeciwko powszechnie akceptowanym dla państwa demokratycznego, wartościom, jest nietrafne nie tylko ze względu na powyższą kwestię, ale także z uwagi na oczywiste w tym zakresie trudności dowodowe. Powszechnie wiadomo, że dokumenty organów bezpieczeństwa państwa w okresie zbliżającej się w 1989 r. transformacji, a także w następnych latach, były na masową skalę niszczone, zaś zakres informacji dotyczących konkretnych działań, zawartych w aktach osobowych funkcjonariuszy jest bardzo ograniczony, co uniemożliwia ustalenie zarzutów mogących być kwalifikowane jako quasi karne przewinienia. Nade wszystko jednak brak jest ku temu jakichkolwiek podstaw w treści omawianych przepisów ustawy zaopatrzeniowej przy niewątpliwym braku takich intencji po stronie ustawodawcy. W rozpoznawanej sprawie podkreślenia wymaga, że analiza dokumentacji zawartej w aktach osobowych odwołującego się, daje wystarczające i uzasadnione podstawy do jej zakwalifikowania jako służby na rzecz totalitarnego państwa ze względu na charakter i istotę zadań, które z dużym zaangażowaniem realizował odwołujący się, które to zadania były typowymi czynnościami operacyjnymi struktur bezpieczeństwa wymierzonymi przeciw podziemnej opozycji niepodległościowej.

Wobec powyższych ustaleń i rozważań Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego co do zasady za trafną w odniesieniu do okresu służby odwołującego się od 1 stycznia 1982 r. do 31 lipca 1990 r., w szczególności w zakresie wyżej omówionych naruszeń prawa materialnego, wobec czego Sąd drugiej instancji zmienił częściowo wyrok uznając odwołanie od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 11 sierpnia 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej w części wskazanej w punkcie I. wyroku za bezzasadne. Apelacja z niżej omówionych względów, podlegała natomiast oddaleniu w pozostałym zakresie tj. w odniesieniu do okresu służby po 1990 r. i zastosowania przez organ rentowy reduktora z art. 15c ust.3 ustawy zaopatrzeniowej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego w odniesieniu do okresu służby pełnionej przez odwołującego się od 1 sierpnia 1990 r. do 6 kwietnia 2010 r., do której pełnienia został powołany po przebytej pozytywnie weryfikacji, należy zastosować odmienną ocenę i konsekwencje prawne, zwłaszcza, że w zasadniczym zakresie ten właśnie okres stanowił o zastosowaniu przy wyliczeniu podstawy wymiaru emerytury należnej odwołującemu się uprzywilejowanych zasad wynikających z systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych. W świetle tej regulacji dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej należy wskazać, że odwołujący się w okresie służby, która nie została zakwalifikowana jako pełniona na rzecz totalitarnego państwa i z przyczyn oczywistych tak zakwalifikowana być nie może, legitymuje się okresem wysługi emerytalnej wynoszącym 19 lat, 8 miesięcy i 6 dni. Emerytura obliczona z uwzględnieniem całego tego okresu wysługi stanowi 59,13% podstawy wymiaru.

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

W ramach rozważań prawnych odnoszących się do kwestii redukcji świadczenia także co do służby po 31 lipca 1990 r. i przed tą datą, nie kwalifikowanej jako służba na rzecz totalitarnego państwa, należy zwrócić uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, po nowelizacji ustawą z 16 grudnia 2016 r., jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy Policji, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. W omawianej sprawie mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której suma okresów służby w totalitarnym państwie i po transformacji ustrojowej dawała podstawę do ustalenia emerytury na ww. poziomie, przy czym decydujące znaczenie miała służba pełniona w demokratycznym państwie.

Interpretacyjne dyrektywy systemowe opierają się na założeniu spójności i braku sprzeczności wewnętrznej przepisów składających się na system prawa, w którym nie powinny występować normy niezgodne ze sobą, czy wykluczające się wzajemnie. Nakazują one w taki sposób ustalić znaczenie normy, aby nie była ona sprzeczna z innymi normami należącymi do tego samego systemu prawa.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że z jednej strony przepis art. 12 ustawy zaopatrzeniowej gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę w Policji (jednostce należącej do jej struktury) emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1, z drugiej zaś przepis art. 15c ust. 3 stanowi, że emerytura osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa (nawet jeśli taka służba była pełniona przez krótki okres) nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że należy zastosować powyższy mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył przywileju emerytalnego wskazanego w ww. art. 12 wyłącznie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Wykładnia językowa tego przepisu stoi zatem w sprzeczności zarówno z celem ustawy, którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa jak i z kategoriowym brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 i art. 15c ust. 1 który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1,3% lub 2,6%, mimo, że w sposób oczywisty nie dotyczą one służby w strukturach totalitarnego państwa, bo miały miejsce po 31 lipca 1990 r. albo przed tą datą, ale nie są kwalifikowane jako taka służba.

Podkreślić nadto należy, że określone w art. 12 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy przywileje emerytalne funkcjonariusza służb mundurowych w demokratycznym państwie prawa są ściśle związane z pełnieniem służby o szczególnym charakterze i znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Regulacje ustawowe w zakresie dotyczącym przesłanek nabycia prawa do świadczenia emerytalnego mają charakter gwarancyjny. Funkcjonariusz, który podjął służbę po 31 lipca 1990r., miał prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek i po zwolnieniu ze służby będzie miał prawo do świadczenia, odpowiadającego warunkom pełnienia służby.

Nie jest przy tym rzeczą Sądu, co należy z całą mocą podkreślić, dokonywanie oceny rzetelności procesu weryfikacyjnego, którego pomyślne ukończenie dawało funkcjonariuszowi Służby Bezpieczeństwa możliwość dalszego pełnienia (po 31 lipca 1990 r.) służby np. w Policji, czy Urzędzie Ochrony Państwa.

Chodzi bowiem wyłącznie o stwierdzenie niebudzącego wątpliwości faktu, że służba po 31 lipca 1990 r. nie może być kwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, skoro miała miejsce już w porządku ustrojowym państwa demokratycznego, wobec czego nie jest uzasadnione stosowanie takich samych reguł do okresu służby przed i po tym dniu, jak również do służby pełnionej przed tym dniem ale nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Uprawnienie emerytalne jest istotnym uprawnieniem majątkowym stanowiąc zaopatrzenie funkcjonariusza po zwolnieniu ze służby, obliczonym według korzystnych zasad wynikających z ustawy, a związanym z doniosłością zadań pełnionych przez niego w czasie służby, przy czym tę doniosłość należy odnosić wyłącznie do służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa. Nie znajduje zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się, nabytej z tytułu służby po 31 lipca 1990 r. (przy uwzględnieniu okresów składkowych przed służbą na rzecz totalitarnego państwa oraz zasadniczej służby wojskowej). Pominięcie w procesie stosowania prawa art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do ww. okresu służby staje się konieczne również z uwagi na gwarancje zawarte w art. 64 i 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Należy mieć na uwadze dyrektywę interpretacyjną, zgodnie z którą wykładni przepisów prawa należy dokonywać w taki sposób, aby uzyskać wynik w najwyższym stopniu zgodny z normami Konstytucji.

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

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

W niniejszej sprawie przesłanką przemawiającą za samodzielnym, bez dalszego oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, rozpoznaniem sprawy przez Sąd jest dodatkowo, wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinność sądu sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki, przy jednoczesnym, trwającym ponad pięć lat braku

udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie prawne, zadane przez Sąd Okręgowy w Warszawie w trybie art. 193 Konstytucji.

Na gruncie niniejszej sprawy wskazać nadto należy, że obniżenie emerytury odwołującego się z zastosowaniem przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu jego służby po 31 lipca 1990 r., pozostawałoby w oczywistej kolizji z art. 64 Konstytucji, stanowiąc naruszenie słusznie nabytego prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu tej służby, a nie służby na rzecz totalitarnego państwa. W świetle wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej, nie ma żadnych racji usprawiedliwiających pozbawienie funkcjonariusza Policji świadczenia emerytalnego w wysokości przysługującej mu z tytułu służby w tej formacji w wolnej Polsce. Zastosowanie w opisanych okolicznościach mechanizmu wskazanego w art. 15c ust. 3 stanowiłoby rodzaj nieproporcjonalnej i nieuzasadnionej żadnymi względami sankcji, niezgodnej w istocie z celami i założeniami ustawodawcy.

Niezależnie od powyższego, zastosowanie w stanie faktycznym niniejszej sprawy art. 15c ust. 3 ustawy do okresu służby po 1990 r., pozostawałoby również w oczywistej sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Nie sposób bowiem wskazać istotnej różnicy w aspekcie spełnienia przesłanek do nabycia emerytury w wysokości określonej w art. 15 ust. 1 między funkcjonariuszami, z których każdy posiada co najmniej 15-letni okres służby pełnionej w tożsamy warunkach, tj. podjętej po 31 lipca 1990 r. Brak jest tym samym uzasadnienia dla zróżnicowania ich sytuacji majątkowej. Pełnienie służby na rzecz bezpieczeństwa obywateli stanowi dla wszystkich funkcjonariuszy realizację ich obowiązku i zadań z ekspektatywą nabycia prawa do świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego, ustalonego według tych samych zasad. Obniżenie zatem wysokości świadczenia nabytego z tytułu służby w demokratycznym państwie z uwagi na służbę pełnioną przed 1 sierpnia 1990 r., miałoby charakter represyjny, co nie było celem ustawodawcy i co jest nie do zaakceptowania zważywszy na omówione wyżej zasady rangi konstytucyjnej.

W świetle przedstawionych wyżej uwag uznać także należy, że omawiana regulacja art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty koliduje z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa realizującego zasady sprawiedliwości społecznej oraz wynikającej z powyższych wartości zasady zaufania obywateli do państwa i obowiązującego prawa w odniesieniu do służby nie pełnionej na rzecz totalitarnego państwa. Niezależnie zatem od opisanego wyżej wyniku zastosowania reguł interpretacyjnych, wobec faktu, że obniżenie świadczenia nabytego z tytułu służby nie pełnionej na rzecz totalitarnego państwa, jest nie do pogodzenia ze wskazanymi wartościami wyrażonymi w Konstytucji, uznać należy, że art. 15c ust. 3 ww. ustawy, będący podstawą takiego obniżenia, nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowania do okresu służby A. W. od 1 sierpnia 1990 r.

Oceniając natomiast zaskarżony wyrok w części dotyczącej renty inwalidzkiej należało uwzględnić różnice wynikające z przesłanek nabycia prawa do tego świadczenia oraz regulacji wprowadzonej ustawą z 16 grudnia 2016 r. nowelizującą ustawę zaopatrzeniową w zakresie dotyczącym rent inwalidzkich. Przypomnienia wymaga, że decyzją z 13 maja 2010 r. organ rentowy ustalił prawo odwołującego się do policyjnej renty inwalidzkiej. Przy ustalaniu wysokości renty uwzględniono fakt zaliczenia odwołującego się do III grupy inwalidów i renta z tytułu ustalonego inwalidztwa wynosiła 40% podstawy wymiaru. Jak wynika z zaskarżonej decyzji z 11 sierpnia 2017 r., organ rentowy ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej dla odwołującego się od 1 października 2017 r. na kwotę 750 zł w oparciu o art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej. W uzasadnieniu swego stanowiska organ rentowy wskazał, że łączna wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do grupy III inwalidów stanowi 0% podstawy wymiaru wynosząc kwotę 0 zł i wobec tego, że ustalona kwota jest niższa od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości podlega podwyższeniu do kwoty 750 zł.

Zgodnie z art. 19 ustawy zaopatrzeniowej renta inwalidzka przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który stał się inwalidą wskutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu: 1) w czasie pełnienia służby albo 2) w ciągu 18 miesięcy po zwolnieniu ze służby, jeżeli inwalidztwo jest następstwem urazów doznanych w czasie pełnienia służby lub chorób powstałych w tym czasie; 3) w ciągu 3 lat po zwolnieniu ze służby, jeżeli inwalidztwo jest następstwem wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby albo choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby. Z kolei z przepisu art. 22a ust.

1 ustawy zaopatrzeniowej 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. Z literalnego brzmienia cytowanego przepisu wynika, że należy zastosować powyższy mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył podstawowego świadczenia rentowego wskazanego w ww. art. 19 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, która to służba nie miała wpływu na powstanie prawa, ani też na wysokość świadczenia. W tym miejscu ponownie zauważyć należy wystąpienie analogicznej, jak wskazana wyżej, niespójności systemowej ustawy zaopatrzeniowej (po nowelizacji ustawą z 2016 r.) oraz sprzeczności wskazanego unormowania art. 22a z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych i rentowych funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Odwołujący się, mimo że niewątpliwie w latach 1975-1990 pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, prawo do świadczenia rentowego nie nabył jako „osoba która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa” wskazana w art. 22a ustawy zaopatrzeniowej. W dacie przyznania renty inwalidzkiej, tj. 24 października 2005 r. odwołujący się był już emerytem, który nie pełnił od 1 sierpnia 1990 r. służby, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej – nabył zatem rentę inwalidzką spełniając przesłanki z art. 19 ustawy zaopatrzeniowej po wielu latach służby niebędącej służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Stosując omówione wyżej reguły interpretacyjne należy mieć na uwadze, że uprawnienie wynikające z przepisu art. 19 ustawy zaopatrzeniowej, gwarantującego funkcjonariuszowi prawo do renty inwalidzkiej po spełnieniu określonych nim przesłanek nie może doznawać ograniczenia wynikającego z art. 22a ustawy zaopatrzeniowej dotyczącego obniżenia świadczenia rentowego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa w sytuacji, gdy uprawniony w dacie nabycia prawa do renty służby na rzecz totalitarnego państwa od blisko 20 lat nie pełnił i nabył świadczenie niezależnie od pełnionej tego rodzaju służby, zaś pełnienie przez takiego funkcjonariusza we wcześniejszym okresie służby na rzecz totalitarnego państwa nie miało wpływu na nabycie prawa i wysokość świadczenia wynikającego z art. 19 ustawy zaopatrzeniowej. Zaakceptowanie zastosowania w niniejszej sprawie mechanizmu redukcji policyjnej renty inwalidzkiej, wynikającego z art. 22a byłoby zatem rażąco sprzeczne z wykładnią systemową oraz prowadziłoby do niewłaściwych rezultatów, ewidentnie niezgodnych z intencją ustawodawcy negującego funkcję represyjną nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, co do zasady, uznać należy, że przepis art. 22a odnosi się do sytuacji funkcjonariusza, który w dacie nabycia uprawnień rentowych pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, natomiast wobec świadczenia nabytego po lipcu 1990 r. omawiana regulacja może być zastosowana wyjątkowo, mianowicie jedynie w sytuacji, w której występuje oczywisty wpływ służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa na przesłanki nabycia oraz wysokość świadczenia.

Jak wskazano, w stanie faktycznym niniejszej sprawy odwołujący się nabył prawo do policyjnej renty inwalidzkiej w 2010 r., całkowicie niezależnie od służby na rzecz totalitarnego państwa zakończonej 31 lipca 1990 r. Przesłanki nabycia przez odwołującego się prawa do renty inwalidzkiej zostały ustalone po blisko dwudziestu latach od zakończenia pełnienia tej służby, przy wieloletniej wysłudze mundurowej. W ocenie Sądu Apelacyjnego, w tym stanie rzeczy brak jest podstaw faktycznych i prawnych, do uznania aby służba określona w art. 13b mogła mieć wpływ na wysokość świadczenia rentowego odwołującego się. Sąd pierwszej instancji ostatecznie trafnie zatem ocenił, że brak jest podstaw do obniżenia świadczenia rentowego na zasadach określonych w znowelizowanej ustawie zaopatrzeniowej, choć wychodząc z innych założeń. Mając na uwadze argumentację przedstawioną we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia, a dotyczącą zastosowania wobec emerytury odwołującego się przepisu art. 15c ust. 3 tej ustawy, uznać należy, że obniżenie renty na zasadach wynikających z art. 22a ust. 1, prowadzące do zmniejszenia wysokości świadczenia nabytego niezależnie od służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa, pozostawałoby w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP i wyrażonymi w tym przepisie zasadami. Zastosowanie reduktora wynikającego z art. 22a ust. 1 wobec odwołującego się, który spełnił warunki przyznania świadczenia rentowego po prawie 20 latach służby (w (...) i (...)), w tym, służby mającej miejsce po 31 lipca 1990 r., miałyby wyłącznie wymiar represji, co jak wskazano wyżej nie było celem ustawodawcy i nie zasługuje na akceptację, jako sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

Wobec powyższego Sąd Apelacyjny, niezależnie od uwag przedstawionych w zakresie interpretacji omawianych przepisów, uznał, że w niniejszej sprawie regulacja w oparciu o którą organ rentowy dokonał obniżenia rety inwalidzkiej odwołującego się, tj. art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, nie może być zastosowana, jako pozostająca w sprzeczności z Konstytucją RP, co skutkuje pominięciem tej regulacji w sądowym procesie stosowania prawa. Zaznaczyć należy, że powyższa ocena nie pozostaje w opozycji do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021r., (sygn. P 10/20), w którym wskazano, że art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z art. 2 oraz z art.67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust.3 Konstytucji RP. Kontrola konstytucyjna Trybunału odnosiła się do przepisu art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej dotyczącego funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i został zwolniony ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r., a zatem nie dotyczy odwołującego się, który swoją służbę kontynuował po 1990 r. przez prawie 20 lat. Wobec powyższego, uznać należało, że decyzja organu rentowego o obniżeniu świadczenia rentowego odwołującego się była błędna, zaś orzeczenie Sądu pierwszej instancji przywracające świadczenie w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r. trafne, choć oparte na odmiennej argumentacji. Uwzględniając powyższe rozważania prawne Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., w punkcie 1. wyroku zmienił zaskarżony wyrok w części w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 11 sierpnia 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury, nr (...), w części, ustalając, że wysokość emerytury A. W. od 1 października 2017 r. wynosi 59,13% podstawy wymiaru (zgodnej z wyczeniem zawartym w punkcie II.6 decyzji), przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 1 stycznia 1982 r. do 31 lipca 1990 r. W pozostałej części odwołanie podlegało oddaleniu na podstawie art. 477¹⁴ § 1 i 2 i k.p.c. W punkcie III. wyroku Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c., oddalił apelację w pozostałej części (tj. dotyczącej emerytury w wymiarze wykraczającym ponad rozstrzygnięcie zawarte w punkcie I. wyroku oraz w zakresie dotyczącym renty inwalidzkiej) jako bezzasadną.

W związku ze zmianą rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji w punkcie 1. zmianie podlegał także punkt 2 zaskarżonego wyroku. Organ zasadniczo przegrał postępowanie pierwszoinstancyjne w zakresie decyzji dotyczącej wysokości renty inwalidzkiej, w świetle czego jego przeciwnikowi procesowemu, tj. odwołującemu się przysługiwał zwrot poniesionych przez niego kosztów procesu na zasadzie z art. 100 k.p.c. Ograniczały się one do kosztów zastępstwa prawnego. Ich wysokość została ustalona na podstawie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1800) i wyniosła 180 zł.

W punkcie IV. wyroku Sąd Apelacyjny zasądził od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz A. W. kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu apelacyjnym. Podstawę tego rozstrzygnięcia stanowiły, co do zasady – art. 98 § 1 k.p.c. ustanawiający regułę odpowiedzialności strony za wynik procesu, zaś co do kwoty § 10 ust. 1 pkt 2 w zw. § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1800).

Kończąc należy zwrócić uwagę, że w niniejszej sprawie A. W. poza zaskarżeniem odwołaniem dwóch decyzji z 11 sierpnia 2017 r. wniósł także odwołanie od decyzji z 1 lutego 2018 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury zaskarżając ją w całości (odwołanie z 12 marca 2018 r., akta Sądu Okręgowego w Warszawie, załączone do niniejszej sprawy o sygn. XIII 1U 23397/18). W sprawie tej Sąd Okręgowy zarządzeniem z 31 maja 2019 r. połączył sprawę wywołaną tym odwołaniem ze sprawą niniejszą do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia. Ostatecznie jednak Sąd Okręgowy nie wydał rozstrzygnięcia co do decyzji z 1 lutego 2018 r. i nie uwzględnił tej decyzji w wyroku z 18 września 2020 r., co umknęło obu stronom procesu. Sąd Okręgowy winien zatem podjąć czynności zmierzające do rozpoznania także ww. odwołania A. W..

Anita Górecka Ewa Stryczyńska (spr.) Marcin Graczyk