

Sygn. akt III AUa 21/21

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 lutego 2021 r.

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

Przewodniczący: Sędzia SA Anna Michalik

Sędziowie: Sędzia SA Dorota Szarek

Sędzia SA Marcin Graczyk (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 23 lutego 2021 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy J. K. (1)

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

o wysokość emerytury policyjnej

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

od wyroku Sądu Okręgowego XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w W.

z dnia 6 listopada 2020 r. sygn. akt XIII 1U 22949/18

oddala apelację.

Dorota Szarek Anna Michalik Marcin Graczyk

Sygn. akt III AUa 21/21

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 26 czerwca 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej J. K. (1), określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 1051,84 zł.

J. K. (1) odwołał się od tej decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed dniem 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.

Wyrokiem z dnia 6 listopada 2020 r. sygn. akt XIII 1U 2249/18 Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sekcja ds. odwołań od decyzji zmniejszających emerytur i rent byłym funkcjonariuszom

pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił J. K. (1) prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

Rozpoznając sprawę Sąd Okręgowy ustalił, że J. K. (1) pełnił służbę:

- w okresie od 1 lutego 1973 r. do 30 listopada 1973 r. w (...)w W. jako oficer techniki operacyjnej w Wydziale(...), Sekcji (...);
- w okresie od 1 grudnia 1973 r. do 31 grudnia 1974 r. w Sekcji II Wydziału (...) (...) jako starszy oficer techniki operacyjnej w Wydziale(...), Sekcji(...);
- w okresie od 1 stycznia 1975 r. do 31 maja 1975 r. jako starszy referent techniki operacyjnej;
- w okresie od 1 czerwca 1975 r. do 31 maja 1976 r. objął stanowisko starszego referenta techniki operacyjnej w Wydziale (...), Sekcji (...) w Departamencie (...).
- w okresie od 1 czerwca 1976 r. do 31 marca 1977 r. jako inspektor Sekcji (...) w Wydziale (...);
- w okresie od 1 kwietnia 1977 r. do 30 czerwca 1983 r. jako młodszy inspektor na wolnym etacie inspektora Wydziału (...);
- w okresie od 1 lipca 1983 r. do 30 listopada 1987 r. jako inspektor Wydziału (...).

Z ustaleń Sądu Okręgowego wynika ponadto, że odwołujący się przez cały okres służby zaangażowany był w opiekę nad chorą córką.

Decyzjami z dnia 30 listopada 2009 r. i z 17 grudnia 2009 r. ustalono J. K. (1) nową wysokość emerytury, po ustaleniu na podstawie informacji (...), że w okresie od 1 lutego 1973 r. do 30 listopada 1987 r. pełnił on służbę w organach bezpieczeństwa państwa – za każdy rok tej służby zmniejszono podstawę wymiaru emerytury z 2,6 % do 0,7 %, a odwołania J. K. (1) oddalono (akta XIII U 11777/10).

W związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) organ rentowy otrzymał informację z (...)o przebiegu służby strony odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 lutego 1973 r. do 30 listopada 1987 r.

Wobec powyższego Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 26 czerwca 2017 r. (ozn. (...)) dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej, określając ją od dnia 1 października 2017 na kwotę 1051,84 zł (dowód: decyzja Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o ponownym ustaleniu wysokości emerytury. Wskaźnik podstawy wymiaru emerytury strony odwołującej 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 dodatkowo uznał, że wysokość ustalonego świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czyli 2 069,02 zł brutto. Zakład ostatecznie ustalił wysokość świadczenia dla osoby odwołującej na taką właśnie kwotę.

Sąd Okręgowy ustalił stan faktyczny na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w aktach rentowych i aktach osobowych nadesłanych przez (...) oraz aktach sygn. XIII U 11777/10, jak również na podstawie zeznań odwołującego w zakresie w jakim dotyczyły wykonywanych przez niego czynności. Zeznania te uznano za wiarygodne, ponieważ znalazły one odzwierciedlenie w treści akt personalnych. W ocenie Sądu pierwszej instancji

treść dokumentów nie budzi wątpliwości, nie były one także kwestionowane przez żadną ze stron co do faktycznego przebiegu służby odwołującego.

Sąd Okręgowy zważył, że odwołanie było zasadne. Sąd pierwszej instancji podzielił powszechnie uznaną i powielaną w szeregu uchwał, rezolucji i stanowisk organów narodowych i międzynarodowych potrzebę potępienia reżimów komunistycznych, jak i konieczność demontażu dziedzictwa tego totalitarnego ustroju, która powinna znaleźć wyraz również w likwidacji przywilejów nabytych przez osoby, które ten zbrodniczy system tworzyły i umacniały.

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

Sąd Okręgowy zważył, że zgodnie z nowelizacją, emerytura nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej 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 emerytura nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

Ustawa nowelizująca uregulowała także tryb postępowania w sprawie wydania decyzji ustalających na nowo wysokość świadczeń oraz ustaliła, że od decyzji przysługuje prawo odwołania do właściwego sądu wg przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a także, że złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania.

Ustawa wprowadziła dodatkowo pewne wyjątki, pozwalające na wyłączenie jej zastosowania jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach lub osoba uprawniona do renty rodzinnej, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła (lub podjęła ją osoba zmarła, po której przysługuje prawo do renty rodzinnej) współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4).

Inną możliwość wyłączenia zastosowania przepisów o obniżeniu świadczenia przewidział przepis 8a ustawy, w szczególności uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych

stosowną decyzją, z uwagi na krótkotrwałą służbę funkcjonariusza przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia.

Sąd Okręgowy wskazał także, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w art. 13b ust. 1 i 2 ustawy cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach.

Z kolei art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) stanowi, że na wniosek organu emerytalnego (...) - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

Zgodnie z art. 13a ust. 5, informacja powyższa jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12.

Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r. wydanym w sprawie o sygn. akt XIII 1 U 326/18 zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności z Konstytucją RP analogicznych przepisów ustawy, zastosowanych przez organ rentowy w decyzji zaskarżonej odwołaniem innego uprawnionego do emerytury /policyjnej renty inwalidzkiej na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tj. art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z art. 13b) oraz innych przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (art. 1 i art. 2). Na skutek tego pytania prawnego zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie o sygn. akt P 4/18.

Na tej podstawie Sąd Okręgowy w Warszawie zawieszał postępowania w innych sprawach o podobnym stanie faktycznym i opartych na tej samej podstawie prawnej.

W ocenie Sądu Okręgowego dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego było nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami odwołującego do rozpoznania jego sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) jak również z uprawnieniem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) i w tym poczynił obszernie wywody, których pełne powtarzanie w uzasadnieniu Sądu odwoławczego wydaje się zbędne.

Zdaniem Sądu Okręgowego w Warszawie istnieją wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji, czego wyrazem było pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślenia jednak wymaga, że zgodnie z wyrażonym w orzecznictwie poglądem orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 Nr 2, poz. 34 oraz wyroki tego Sądu z dnia 7 kwietnia

1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 Nr 1, poz. 6; z dnia 20 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 Nr 6, poz. 130; z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 8 października 2015 r.).

W ocenie sądu pierwszej instancji, obecnie przeważające zdaje się być stanowisko, według którego możliwe jest dokonywanie samodzielnego rozstrzygnięcia przez sąd w ramach tzw. doktryny konieczności, gdy nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją dokonywanego przez Trybunał Konstytucyjny.

Sąd Okręgowy dokonał „rozproszonej kontroli konstytucyjnej” (na podstawie art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. Konstytucji) i pominął zakwestionowane przepisy ustawy przy wydawaniu indywidualnego rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie. Zdaniem Sądu Okręgowego odwołanie zasługiwało na uwzględnienie, choć strona odwołująca faktycznie pełniła służbę na rzecz organów totalitarnego państwa, wskazanych w art. 13 b ust. 1 znowelizowanej ustawy. Przepisy ustawy, determinujące treść decyzji organu emerytalno-rentowego, naruszają bowiem przepisy Konstytucji RP, co dyskwalifikuje możliwość uznania wydanej na ich podstawie decyzji, jako zgodnej z prawem.

Sąd pierwszej instancji podkreślił ponadto, że organ rentowy nie wykazał, że zmarły pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, przywołując treść uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., zgodnie z którą „Kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 723) powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.”

Profesjonalny pełnomocnik organu rentowego nie zgłaszał żadnych wniosków dowodowych i w istocie nie wywodził, by odwołujący się dopuszczał się czynów związanych z naruszeniem podstawowych praw i wolności człowieka.

Kluczowym jednak w ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie było uznanie, iż w sprawie nie powinny być stosowane przepisy na których oparto zaskarżoną decyzję, gdyż były one sprzeczne z Konstytucją RP.

W ocenie Sądu analiza orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego 24 lutego 2010 roku (K 6/09), a także argumentacja przedstawiona przez Sąd Najwyższy w uwagach z 9 grudnia 2016 r. (znak BSA 111-021-525/16) i w opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 13 grudnia 2016 r. do rządowego projektu w/w nowelizacji pozwala przyjąć, że przepisy, w oparciu o które wydano przedmiotową decyzję tj.: art. 15c 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, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity z dnia 6 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) w związku z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. są niezgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 roku, skutkując ich dyskryminacją.

Trybunał Konstytucyjny w przywołanym orzeczeniu stwierdził, że ustawodawca, stanowiąc ustawę z 23 stycznia 2009 r., nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Chociaż obniżenie świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej Trybunał uznaje za znaczne, to jednak

mieści się ono w ramach swobody ustawodawcy wyznaczonej Konstytucją. Do naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej doszłoby w szczególności, gdyby ustawodawca odebrał im prawa emerytalne albo obniżył je do wysokości poniżej minimum socjalnego. (...). Trybunał stwierdził nadto, że ustawodawca - dysponując odpowiednim marginesem swobody oceny, czy i do jakiego stopnia relewantna różnica w podobnej skądinąd sytuacji zasługuje na odmienne potraktowanie - zmierzał do osiągnięcia słusznego celu i zachował racjonalną proporcję między zastosowanym narzędziem a tym celem.

Analizując art. 32 ust 1 Konstytucji (pkt 11.3) w uzasadnieniu wyroku Trybunału z 24 lutego 2010 roku (K 6/09) stwierdzono: „Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego - z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. (...)

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Wspólną cechą wszystkich funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, którą przyjął ustawodawca, stanowiąc ustawę z 23 stycznia 2009 r., jest ich służba w określonych w tej ustawie organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Ta cecha różni istotnie tych funkcjonariuszy od pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych przed 1990 r. Cechę tę Trybunał Konstytucyjny uznaje za istotną (relewantną), gdyż, jak wyżej wskazał, znajduje podstawę w zasadzie sprawiedliwości społecznej i preambule Konstytucji. Służba w organach suwerennej Polski po roku 1990 także traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, czy też nie.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 32 Konstytucji.”

Przedstawiona wyżej wykładnia przepisów wprowadzonych w 2009 roku, obniżających emerytury części grupy funkcjonariuszy „służb mundurowych”, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny, w ocenie sądu I instancji, pozwala na dokonanie wykładni przepisów wprowadzonych nowelą z 2016 roku. Przedstawione powyższej stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zdaniem Sądu Okręgowego w Warszawie w niniejszej sprawie prowadzi do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją nowej regulacji, gdyż ingerencja w sferę świadczeń w nowej ustawie jest znacznie dalej idąca a współczynnik przyjęty dla obliczenia świadczenia (0,0%) i ograniczenie wysokości tej emerytury maksymalnie do średniej emerytury z systemu powszechnego jest oczywiście sprzeczne z rozważaniami przyjmowanymi w cytowanym wyżej orzeczeniu.

Sąd okręgowy podniósł, 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 uznał, że taki współczynnik nie narusza zasad konstytucyjnych, gdyż wysokość świadczeń jest rekompensowana poprzez dodatki przyznawane funkcjonariuszom, a co więcej wskazany współczynnik nie powoduje, że kwota rzeczywistego świadczenia otrzymywanego przez byłych

funkcjonariuszy jest niższa niż kwoty przyznawane w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. W nowej jednak regulacji ów współczynnik określono jako 0,0 % a dodatkowo wysokość świadczeń dla byłych funkcjonariuszy ograniczono do maksymalnej kwoty przeciętnych świadczeń wypłacanych w systemie powszechnym [vide: odnośnie emerytury (art. 15c ust. 3 ustawy), renty inwalidzkiej (art. 22a ust. 3 ustawy) czy renty rodzinnej (art. 24a ust. 2 ustawy)].

W ocenie sądu pierwszej instancji 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).

Nowa regulacja ustawowa narusza zdaniem sądu granice zgodności z Konstytucją RP wyznaczone w cytowanym orzeczeniu TK (K 6/09). Wnosząc bowiem a contrario z cytowanego uzasadnienia TK, w ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie wynika, iż wskazany współczynnik 0,7 % stanowił absolutne minimum, poniżej którego świadczenia byłyby wyliczane w sposób naruszający omawiane zasady konstytucyjne. Tym samym w oparciu o uzasadnienie cytowanego orzeczenia TK w sprawie K 6/09 można uznać, iż Trybunał podważył zgodność z Konstytucją RP normy ustalającej wysokość świadczeń dla byłych funkcjonariuszy obliczanych z użyciem współczynnika niższego niż 0,7 % za każdy rok wskazanej służby. Tym samym norma ustalająca wskaźnik na poziomie niższym a w szczególności wskaźnik ustalony jako 0,0 % musi być uznana za niezgodną z Konstytucją w świetle powoływanego orzeczenia Trybunału (K 6/09). Oznacza to, że zapisy nowej ustawy ustalające taki sposób obliczania świadczeń z uwzględnieniem wskaźnika 0,0 % za każdy rok służby są oczywiście niezgodne z Konstytucją, gdyż treść nowej normy jest sprzeczna i dalej idąca niż granice wyznaczone w orzeczeniu TK w sprawie K 6/09. Tym samym w tej kwestii Sąd Okręgowy w Warszawie mógł samodzielnie dokonać odmowy zastosowania przepisów nowej ustawy jako oczywiście niezgodnych z Konstytucją.

Jak wskazano w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2017 r. (I UK 325/16) w takiej sytuacji, gdy treść danej normy jest oczywiście sprzeczna z Konstytucją sąd powszechny może samodzielnie odmówić zastosowania przepisu nowej ustawy, co ma miejsce np. wtedy gdy nowa norma powtarza treść normy uznanej już za niezgodną z Konstytucją przez TK. Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 17 marca 2016 r. (V CSK 377/15) gdzie sam zdecydował o niezastosowaniu przepisu, który miał identyczne brzmienie jak przepis, który został uznany przez TK za niezgodny z Konstytucją (zjawisko tzw. wtórnej niekonstytucyjności).

Naruszenie Konstytucji RP zachodzi oczywiście również wtedy, gdy treść danej normy jest dalej idąca co do naruszeń zasad konstytucyjnych niż poprzednia regulacja (wnioskowanie a minori ad maius). Taka zaś sytuacja nastąpiła w niniejszej sprawie w odniesieniu do zastosowania współczynnika 0,0 % zastosowanego do obliczania wysokości świadczeń. Tym samym również z uwagi na oczywistą sprzeczność nowych regulacji w zakresie zastosowania do obliczenia świadczeń współczynnika 0,0 % możliwe było odmówienie ich zastosowania przez sąd powszechny, niezależnie od dokonania rozproszonej kontroli zgodności z Konstytucją stosowanej w ramach tzw. doktryny konieczności.

Poza powyższymi argumentami, w ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie za niezgodnością z Konstytucją omawianych przepisów znowelizowanej ustawy przemawia również szereg innych argumentów. Przede wszystkim ustawa emerytalna w brzmieniu nadanym mocą art. 1 ustawy nowelizującej z grudnia 2016 roku jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji, proklamującym zasadę demokratycznego państwa prawnego, zawierającym zasady stanowiące trzon państwa demokratycznego i prawnego, takie jak: zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania do państwa i stanowionej przez nie prawa.

Zasada ta, 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 (vide wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2010 r., K 6/09).

Zdaniem sądu okręgowego wspomniana nowelizacja łamie zasadę zaufania do państwa i prawa. Prawodawca, który po raz drugi obniża świadczenia emerytalne i rentowe tej samej grupie osób, przy czym - czyniąc to po raz drugi - narusza zasady i wartości konstytucyjne, w tym w szczególności w 2016 roku przekraczając dozwolone Konstytucją RP, standardami międzynarodowymi oraz nakreślone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. granice, naruszając istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Prawodawca łamie zasadę wskazaną w art. 2 Konstytucji RP, obniżając świadczenia emerytalne i rentowe funkcjonariuszom, którzy wypracowali je również w okresie po 31 lipca 1990 r., w służbie niepodległej Polsce, świadczonej na takich samych zasadach, na jakich wypracowywali je po raz pierwszy funkcjonariusze przyjęci do służby po tej dacie. Takie działanie ma charakter represyjny i dyskryminacyjny. Szczególne znaczenie ma tu fakt, że w ustawie nowelizującej, a więc 26 lat po cenzurze 1990 roku, obniżono świadczenia emerytalne nabyte nie tylko w okresie od 1944 do 1990 roku, ale także, poprzez wprowadzenie art. 15c ust. 3 ograniczenie wysokości emerytur, świadczeń nabytych począwszy od 1990 roku w służbie dla wolnej, demokratycznej Polski. Takie działanie stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa. Emerytury nabyte począwszy od 1 sierpnia 1990 r. w żadnym razie nie mogą być traktowane jako nabyte w sposób niesłuszny czy niesprawiedliwy. Ani w czasie, gdy pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze podejmowali służbę dla wolnej Polski, ani w żadnym okresie aż do 2016 roku, organy państwa zawierające z nimi umowę nie sygnalizowały, że mogą być oni - w zakresie uprawnień nabywanych począwszy od 1990 roku - traktowani gorzej od funkcjonariuszy nowo przyjętych, szczególnie, że ich służba po tej dacie była taka sama: wymagano od nich takiej samej dyspozycyjności, zaangażowania, narażania zdrowia i życia.

Sąd okręgowy podkreślił, że znaczna część z tych funkcjonariuszy swoją służbę dla III RP sprawowała wzorowo: byli oni odznaczani, awansowali na wysokie stanowiska, wymagające specjalistycznej wiedzy i odpowiedzialności. Państwo, powierzając funkcjonariuszom takie obowiązki, wyrażało tym samym swe zaufanie do nich i pozytywną ocenę ich służby. Odebranie teraz takim funkcjonariuszom uprawnień nabytych słusznie i sprawiedliwie w III RP, za nienaganną służbę stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Omawiana zasada opiera się na pewności prawa a więc takim zespołowi cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w przyszłości sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych." (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Powyższe zasady narusza ponowna ingerencja ustawodawcy w wysokość świadczenia należnego stronie odwołującej.

Nie jest też akceptowalna, zdaniem sądu pierwszej instancji sytuacja, w której kolejna władza będzie w sposób odmienny oceniać „przywileje” emerytalno-rentowe tej grupy zawodowej. Obowiązuje bowiem zasada ciągłości państwa i o ile „przywileje” nadane przez władze państwa w czasach poprzedniego ustroju mogłyby zostać uznane za nagrody za oddaną służbę, o tyle te wprowadzone pierwotnie w ustawie z 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a następnie w 2009 r., winny być uznane za nabyte słusznie. Państwo aktualnie nie powinno uznawać, że nabyte przez stronę odwołującą uprawnienie do emerytury/renty w określonej wysokości zostało nabyte niesłusznie oraz, że uprawnienia te naruszały prawa i wolności innych osób. W konsekwencji państwo wycofało się z obietnicy uzasadnionego i sprawiedliwego zabezpieczenia społecznego tych funkcjonariuszy, którzy dopuszczeni zostali do pełnienia służby po 1990 r.

Nowe brzmienie art. 15c ust. 3, zrywa z dotychczasowymi zasadami systemu ubezpieczeń społecznych. Przepis ten wskazuje, że wysokość obniżonej emerytury nie może przewyższać przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Analogiczny zapis znalazł się w art. 22 ust. 3 dotyczącym renty inwalidzkiej oraz art. 24a ust. 2

w odniesieniu do renty rodzinnej. Niezależnie zatem od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość świadczenia jest z góry ograniczona w oderwaniu od sytuacji prawnej konkretnej osoby. Ponadto, nawet po wypracowaniu po 1990 roku emerytury, której wysokość przewyższałaby średnią emeryturę wypłaconą przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, osoba, która choćby jeden dzień pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b cyt. ustawy, może otrzymać świadczenie maksymalnie w wysokości średniego świadczenia wpłacanego przez ZUS.

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

Tej samej ocenie musi podlegać również wyłączenie stosowania art. 15 ust. 4, stanowiącego o podwyższeniu emerytury o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Wyłączenie to ma zastosowanie niezależnie od daty powstania inwalidztwa, czyli także dotyczy sytuacji, kiedy funkcjonariusz pełnił służbę po 31 lipca 1990 r. i po tej też dacie funkcjonariusz stał się inwalidą. Przewidziane w art. 15 ust. 1 uprawnienie związane jest ze szczególnym charakterem służby, jaką pełnią funkcjonariusze służb mundurowych i z jej niebezpieczeństwem. Jest to służba na rzecz Państwa Polskiego. Jeżeli więc funkcjonariusz w toku tej służby (szczególnie w służbie na rzecz demokratycznego państwa po 1990 r.) doznał uszczerbku na zdrowiu, skutkującego stwierdzeniem inwalidztwa, to pozbawienie go za taki uszczerbek, powstały w służbie po 1990 r., prawa do podwyższenia świadczenia emerytalnego tylko dlatego, że pozostawał w służbie także wcześniej, przed 1990 r. nie znajduje uzasadnienia w żadnych wartościach czy zasadach i jest wprost sprzeczne z art. 2 Konstytucji. Podobnie ocenić należy, jako niezajdujące uzasadnienia w żadnych wartościach i zasadach konstytucyjnych, a przez to sprzeczne z art. 2 Konstytucji, pozbawienie funkcjonariusza prawa do podwyższenia emerytury na podstawie art. 14 ustawy - ponad wyznaczony w art. 15c ust. 3 limit.

Przewidziane w art. 15 ust. 1 oraz art. 22a ust. 1 uprawnienia związane są ze szczególnym charakterem, niebezpieczeństwem i zagrożeniem płynącym ze służby, jaką pełnią funkcjonariusze służb mundurowych. Jeżeli funkcjonariusze w toku tej służby doznali uszczerbku na zdrowiu, skutkującego stwierdzeniem inwalidztwa, to pozbawienie funkcjonariusza za uszczerbek, powstały w służbie po 31 lipca 1990 r., prawa do podwyższenia świadczenia emerytalnego, tylko dlatego, że pozostawał w służbie także wcześniej, przed 1 sierpnia 1990 r., nie znajduje uzasadnienia w żadnych wartościach czy zasadach w szczególności ustalonych konstytucyjnie.

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

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

Wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. regulacje, w ocenie sądu 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. Nie budzi wątpliwości, iż osoba odwołująca znaczną część swojej emerytury wypracowała w okresie służby na rzecz państwa demokratycznego, po dobrowolnym przejściu pozytywnej weryfikacji dla byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Pozytywne zweryfikowanie, a następnie przyjęcie do służby funkcjonariusza rodziło po jego stronie w pełni uzasadnione przekonanie, iż będzie on traktowany na równi z wszystkimi tymi funkcjonariuszami, którzy podjęli służbę w nowych strukturach, powstałych już po 1990 r. Gdyby tego rodzaju możliwości byłym funkcjonariuszom nie stworzono, zmuszeni byłiby szukać zatrudnienia w innym miejscu, gdzie mieliby oni możliwość wypracowania emerytury lub renty w ramach FUS. Obecnie zaś takiej możliwości już nie mają z uwagi na osiągnięty wiek i stan zdrowia. Tym samym, w ocenie sądu, uznać należy, iż państwo nie wywiązało się ze swoistego przyrzeczenia względem byłych funkcjonariuszy, którym umożliwiono podjęcie służby na rzecz demokratycznego państwa, zapewniając w zamian objęcie w przyszłości korzystniejszym niż powszechny systemem zabezpieczenia społecznego. Wobec powyższego Państwo Polskie poprzez wskazaną ustawę podważyło zaufanie do samego siebie, oczekując z jednej strony od obywateli przestrzegania pewnych norm i zasad współżycia społecznego, jednocześnie samemu ich nie przestrzegając.

W ocenie sądu pierwszej instancji słuszny jest zarzut, że skutkiem zaskarżonych decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW jest retroakcja ustawy, a więc zastosowanie przepisów nowo ustanowionych do stanu faktycznego mającego miejsce przed ich wprowadzeniem w życie. Tymczasem dla wskazanej retroaktywności nie można znaleźć wystarczających podstaw, a w szczególności w innych wartościach konstytucyjnych. Obliczenie emerytury/renty poprzez odwołanie się do kryterium przeciętnej emerytury i renty, a także przyjęcie obniżenia o 10% podstawy wymiaru renty za każdy rok służby przed 1990 rokiem (co w istocie także prowadzi do pozbawienia prawa do zabezpieczenia społecznego w zakresie uposażenia rentowego) niewątpliwie faktycznie obniża świadczenia wypracowane przez osobę skarżącą w okresie służby na rzecz państwa demokratycznego po 1990 r. Jest to sprzeczne z ratio legis wskazanej ustawy, która miała dotyczyć obniżenia świadczeń wypracowanych w okresie służby na rzecz państwa totalitarnego a nie demokratycznego. Konkludując stwierdzić należy, iż przepisy powoływanej ustawy emerytalnej, w odniesieniu do osoby skarżącej naruszają wyżej wzmiankowane zasady pewności prawa, ochrony praw słusznie nabytych oraz zakaz retroakcji.

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

Należy w tym miejscu wskazać, że art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 rokiem i odbieranie uprawnień emerytalnych wypracowanych po 1990 roku nie ma uzasadnienia w szczególnej sytuacji, która pozwalałaby na takie

zróznicowanie. Innymi słowy wprowadzenie do ustawy emerytalnej przepisu art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 stanowi dyskryminujące zróznicowanie w ramach jednolitej kategorii osób, które nabywały uprawnienia emerytalno-rentowe po 31 lipca 1990 r., niezależnie od tego czy służyły także przed tą datą.

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

Dodatkowo sąd okręgowy wskazał, że ustawa dyskryminuje stronę odwołującą także w stosunku do osób, które nie przeszły pozytywnie weryfikacji bądź samodzielnie odeszły ze służby i począwszy od sierpnia 1990 roku zyskały status pracowników. Tymczasem emerytura obliczona dla tej samej podstawy wymiaru dla osoby posiadającej analogiczny staż okresów składkowych w powszechnym systemie emerytalnym, byłaby znacząco wyższa. W związku z tym, strona odwołująca się znajduje się w niekorzystnej sytuacji, w której dla jej prawa do zabezpieczenia społecznego bardziej opłacalne stałoby się odejście ze służby w 1990 r. i wykorzystywanie swoich zdolności w wolnej Polsce w ramach stosunku pracy. Wypada więc zauważyć, że ustawa emerytalna, a nawet cały system prawa ubezpieczeń społecznych, nie traktuje w sposób równy osób posiadających tą samą cechę relewantną, a mianowicie okresy służby w warunkach przepisu art. 13b ustawy emerytalnej. Należy także zasygnalizować, że skarżona decyzja o ponownym ustaleniu prawa do emerytury, nie uwzględnia podwyższenia należącego się osobie odwołującej, na podstawie art. 15 ust. 4 ustawy emerytalnej.

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

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

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

Podsumowując, wskazać należy, że ze względu na arbitralny dobór cechy relewantnej, ustawa emerytalna powoduje nieusprawiedliwione różnicowanie sytuacji prawnej osoby odwołującej w stosunku do osób, które służyły równolegle, na podobnych stanowiskach, ale które rozpoczęły służbę w 1990 roku, jednocześnie zaś dyskryminuje ją, ze względu na

szczególną sytuację prawną służby przed i po 1990 roku w stosunku do osób, które nie przeszły pozytywnie weryfikacji i rozpoczęły pracę poza służbą. W obu przypadkach bowiem, osoby odznaczające się takimi cechami otrzymują wyższe uposażenie emerytalne i rentowe od osoby odwołującej się.

W odniesieniu do praw nabytych, wskazać należy, że istotą ich ochrony jest zakaz arbitralnego znoszenia lub pozbawiania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom. Wskazany zakaz nie rozciąga się przy tym na prawa nabyte niesłusznie, niegodziwie, niesprawiedliwie. Nie mogą więc powoływać się na ochronę praw nabytych obywatele, którym odebrano niesprawiedliwie ustanowione przywileje (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09). Oceniając podstawę prawną zaskarżonych decyzji z punktu widzenia konstytucyjnego należy więc odpowiedzieć na pytanie, czy kwestionowane przepisy ograniczają lub odbierają prawa niesłusznie nabyte, czy też ingerują w niedostępną dla ustawodawcy sferę praw słusznie nabytych. Na to pytanie odpowiedzi udzielił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 i jego uzasadnieniu, dotyczącym noweli z 2009 roku. Trybunał wskazał bowiem w uzasadnieniu orzeczenia, że jednym z zasadniczych argumentów przemawiających wówczas za oceną ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. jako nienaruszającej konstytucyjnych standardów ochrony praw nabytych była okoliczność, że choć „ustawodawca był zatem upoważniony - mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej - do wprowadzenia regulacji obniżających - w racjonalnie miarkowany sposób - świadczenia emerytalne za okres służby w tajnej policji politycznej” to jednak ustawa z 2009 roku spełniała wymagania ochrony praw nabytych, dlatego, że „każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który został zatrudniony w nowo tworzonych służbach policji bezpieczeństwa, ma w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od połowy 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z uprzywilejowanych zasad zaopatrzenia emerytalnego.

Trybunał uznał, że ustawodawca jest upoważniony do wprowadzenia regulacji znoszących przywileje emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej – te bowiem można ocenić w kategoriach niesłusznie nabytych. Nie dotyczy to jednak okresów służby w III RP, w tym także nie wynikających z zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, czy też prawa do podwyższenia emerytury o 15% w związku z inwalidztwem nabytym w służbie Państwu Polskiemu po 1990 roku. Takie uprawnienia nie mogą bowiem być uznane za „przywileje emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej”.

Odnośnie osób pozytywnie zweryfikowanych i świadczących służbę począwszy od 1 sierpnia 1990 r. dla III RP należy podkreślić, że nie sposób przyjąć, że którykolwiek z funkcjonariuszy otrzymał za tę służbę świadczenie, które może być uznane za niesłuszne czy niesprawiedliwie nabyte. Dotyczy to także wyłączenia stosowania przepisu art. 15 ust. 4 stanowiącego o podwyższeniu emerytury o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą oraz podwyższenia emerytury na podstawie art. 14 ustawy emerytalnej.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w opinii do projektu ustawy uchwalonej 16 grudnia 2016 r. (ostatecznie przyjętej w wersji bardziej rygorystycznej, niż opiniowany przez Sąd Najwyższy projekt), przeprowadzona weryfikacja funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa przed przyjęciem ich do służby III RP miała na celu ocenę ich „dotychczasowej służby Polsce komunistycznej również w płaszczyźnie moralnej. Tym samym zweryfikowanie a następnie ponowne zatrudnienie byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL stanowiło swoiste oświadczenie wydane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przez organy władzy publicznej, iż będą oni traktowani w taki sam sposób jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych po 1990 r.” Tym samym Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że „nie ma żadnych podstaw, aby w jakikolwiek sposób dyskwalifikować okres późniejszej służby w organach Państwa Polskiego po 31 lipca 1990 r., w tym wobec osób pozytywnie zweryfikowanych” (uwagi Sądu Najwyższego do projektu ustawy). Ustawa pozbawiła funkcjonariuszy służb III RP świadczeń, które nabyli oni słusznie, w niepodległej Polsce, z narażeniem życia i zdrowia, w sposób przewidziany przepisami demokratycznie stanowionego prawa, często w sposób uzasadniający przyznanie im nagród, odznaczeń, czy awansów.

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

Jak już wskazano omawiana ustawa narusza zakaz nierównego traktowania i dyskryminacji osoby odwołującej w stosunku m in. do innych funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po zmianie ustroju tj. po 1990 r. Ustawodawca w tym przypadku zdecydowanie i jednoznacznie przekracza granice konstytucyjnie dopuszczalnego różnicowania grup adresatów - w istocie w omawianym zakresie równych. To zróżnicowanie nie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności nie znajduje wystarczającego usprawiedliwienia konstytucyjnego. Narusza więc tym samym zasadę sprawiedliwości społecznej, która m.in. nakazuje właśnie równo traktować podmioty równe, a także nakazuje realizację i ochronę takich wartości konstytucyjnych, jak solidarność społeczna czy bezpieczeństwo socjalne. Jednocześnie niedopuszczalne i logicznie niemożliwe jest naruszenie zasady równości z powołaniem się na zasadę sprawiedliwości społecznej, jako że konsekwencją naruszenia zasady równości będzie zawsze - w myśl orzecznictwa TK - naruszenie sprawiedliwości społecznej.

Ograniczenie praw emerytalnych funkcjonariuszy - adresatów ustawy nowelizującej do maksymalnie średniej przeciętnej wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS z FUS, mimo że począwszy od 1990 r. pełnili oni taką samą służbę, jak funkcjonariusze przyjęci do służby po raz pierwszy, bez względu na staż, stopnie i inne okoliczności tożsame z dotyczącymi osób przyjętych od 1990 r., stanowi pogwałcenie zasady równości, a także sprawiedliwości społecznej. Tej samej ocenie podlega też wyłączenie stosowania art. 15 ust. 4, stanowiącego o podwyższeniu emerytury o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Uprawnienie do podwyższenia emerytury o 15 % funkcjonariusze służący przed 1990 r. nabywali bowiem na równi i w taki sam sposób, jak funkcjonariusze przyjęci do służby od 1990 r., zaś ich uszczerbek na zdrowiu nie jest mniej poważny i nie ma żadnego uzasadnienia dla wyłączenia zasady równości przy nabywaniu tego prawa.

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

Sąd okręgowy zwrócił uwagę, 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 roku 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 roku 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 poprzez opisaną regulację, ustawodawca złamał zasady równości wobec prawa („równości w prawie”). Jest konstytucyjnie niedopuszczalne zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy w zakresie nabywania przez nich uprawnień rentowych i emerytalnych począwszy od 1 sierpnia 1990 r., w oparciu o kryterium pełnienia przez część z nich służby także do 1990 roku. 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 okręgowego 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. Dla uprawnień nabywanych począwszy od 1 sierpnia 1990 r. okoliczność ta nie powinna mieć żadnego znaczenia. Funkcjonariusze ci pełnili służbę dla III RP, podobnie jak ci przyjęci w III RP do służby po raz pierwszy w dniu 12 września 1989 roku (art. 13c pkt 1 ustawy emerytalnej funkcjonariuszy), z narażeniem bezpieczeństwa, zdrowia i życia. O niemożności wyróżnienia i dyskryminowania ich przez ustawodawcę in gremio świadczą liczne przykłady ich zaangażowania w tworzenie służb wolnej Polski, znajdujące odzwierciedlenie w awansach, nagrodach, odznaczeniach. Tego typu dywersyfikacja nie znajduje wystarczającego uzasadnienia i ustawodawca nie jest uprawniony do jej przeprowadzenia. Obie grupy funkcjonariuszy po 31 lipca 1990 r. (czy też po 11 września 1989 r.) charakteryzują się bowiem tymi samymi cechami i nie ma żadnych istotnych przesłanek rozróżnienia tych grup i gorszego traktowania przez ustawodawcę jednej z nich. Ustawodawca w tym przypadku przekracza granice konstytucyjnie dopuszczalnego różnicowania grup adresatów – w istocie w omawianym zakresie równych. Budzi wątpliwości czy to zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności i czy znajduje usprawiedliwienie konstytucyjne.

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

Zdaniem polskiego sądu konstytucyjnego z zasady proporcjonalności wypływa przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, a także wymóg zachowania proporcji

między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (tak przykładowo w orzeczeniu Trybunału z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94). Zasada ta sprowadza się więc do tego, że w sytuacji cel regulacji prawnej można osiągnąć za pomocą dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację prawną podmiotu niż drugi, to należy wybrać korzystniejszy dla podmiotu. W tym konkretnym przypadku osoby odwołującej przedmiotowa regulacja jest nieproporcjonalna, gdyż sankcje finansowe w postaci pozbawienia świadczeń emerytalnych/rentowych za okres służby przed 31 lipca 1990 r. i ich poważne ograniczenie za okres po 31 lipca 1990 r. stosowane są w sposób automatyczny. Poza jakimkolwiek zainteresowaniem ustawodawcy pozostały bowiem procedury weryfikacyjne, którym poddawali się funkcjonariusze, ich zasługi, nagrody i odznaczenia zdobyte w służbie itp. W miejsce tego wprowadzona została koncepcja winy zbiorowej, nieproporcjonalnej do celu jakim było zamknięcie określonego rozdziału w dziejach państwa. Poza tym sankcje finansowe jakie zdecydowano się wprowadzić są niewspółmierne do zaistniałej sytuacji. Okazuje się bowiem, że rzeczywisty wskaźnik obliczenia podstawy wymiaru świadczeń za lata po 1990 r. jest w większości przypadków niższy niż gwarantowane ustawowe 2,6%, co spowodowane jest ustaleniem górnego pułapu wysokości świadczenia. Nadto wprowadzone sankcje finansowe są nieproporcjonalne także z uwagi na to, iż ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. traktuje w sposób zdecydowanie mniej korzystny funkcjonariuszy zweryfikowanych pozytywnie i pełniących dalej służbę, niż tych, którzy albo tej służby nie kontynuowali z uwagi na negatywną weryfikację albo utracili prawo do świadczenia emerytalnego na skutek wyroku skazującego za przestępstwo. Poza tym aktualna zmiana w systemie emerytalno-rentowym funkcjonariuszy następuje po przeszło 25 latach od chwili upadku poprzedniego ustroju, co samo w sobie wskazuje na naruszenie zasady proporcjonalności, gdyż trudno zgodzić się z tym, że wprowadzanie sankcji finansowej, może odnieść skutek po tak długim okresie.

Zgodnie z 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.). Co więcej, prawo do emerytury lub renty, o ile jest przewidziane przez ustawodawstwo krajowe, a nadto, jeżeli wydana została decyzja konkretyzująca to prawo (tak jak w niniejszym przypadku), stanowi prawo majątkowe podlegające ochronie konwencyjnej i konstytucyjnej, zwłaszcza, że niezależnie od tego polska Konstytucja formułuje samodzielne prawo do zabezpieczenia społecznego. Wobec powyższego w pełni uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Dodatkowo, jak już wskazano, ustawodawca omawianą regulacją naruszył 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 okręgowego 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). Konieczne jest także zachowanie przez świadczenia słusznie nabyte ich realnej wartości w zmieniających się uwarunkowaniach. Oczywistym jest, że system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego „przywileju”, który jednak - jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny - jest uzasadniony warunkami służby (ciągła dyspozycyjność, nieokreślone godziny pełnienia służby, narażanie życia i zdrowia, stres).

W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości nabytych świadczeń. Jest to indywidualne prawo podmiotowe. Tym bardziej mieści się więc w nim zakaz arbitralnego obniżania tych świadczeń, motywowanego jedynie względami politycznymi, naruszającego zasadę równości, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa i 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 zwykłym. Zasada ta łączy się z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Jeśli już ustawodawca zdecydował się na taką ingerencję, to jej negatywne skutki nigdy nie powinny przeważać i muszą zawsze pozostawać w rozsądnej proporcji do zamierzonego celu i treści gwarantowanych przez normy konstytucyjne wolności i praw. Obniżenie świadczenia stronie odwołującej, gdyby nawet uznać je co do zasady za dopuszczalne, było nieproporcjonalne a przez to niesprawiedliwe.

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

Jak już wskazano, ustawodawca w art. 15c i art. 22a wprowadza współczynniki i ograniczenia wysokości emerytur oraz rent niestosowane do jakichkolwiek innych grup ubezpieczonych, a dodatkowo pozbawia prawa do podwyższenia emerytury w związku z inwalidztwem nabytym w służbie dla Państwa Polskiego i jednocześnie ogranicza możliwość podwyższenia emerytury w związku z zatrudnieniem poza służbą i okolicznościami wymienionymi w art. 14 ust. 1 pkt 2, w praktyce ją wyłączając. O ile ustawa z 2009 roku dotyczyła więc w istocie specjalnych przywilejów emerytalnych, przysługujących funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL w związku ze służbą w tych organach, obniżając je do wskaźnika spotykanego w powszechnym systemie emerytalnym, mogła więc być uznana za usprawiedliwioną i konstytucyjną, o tyle regulacja stanowiąca podstawę skarżonych decyzji dotyczy prawa do całego świadczenia emerytalnego, wypracowanego przez funkcjonariuszy w ciągu całego życia, także długo po 1990 r., obniżając je drastycznie, w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny (tak: prof. Magdalena Szczepańska w opinii dotyczącej poselskiego projektu ustawy - druk nr 3334 z 16 czerwca 2015 r.).

Nowela do ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r wprowadzając do ustawy emerytalnej przepisy art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 i art. 24a ust.2 wprowadza kolejne arbitralne kryterium maksymalnego wymiaru świadczenia określonego kwotą średniej emerytury oraz renty/ renty rodzinnej wypłacanej w ramach systemu powszechnego, co powoduje, iż w wielu przypadkach rzeczywisty wskaźnik podstawy wymiaru za okres po 1990 r. będzie niższy niż zapisany w ustawie tj. 2,6%.

Kryterium to cechuje się:

1. dowolnością — równie dobrze można bowiem było wybrać jako takowe kryterium jakąkolwiek inną kwotę — brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia dla wyboru akurat takowej,
2. arbitralnością - nie różnicuje ono bowiem prawa do zabezpieczenia społecznego od takich cech jak czas służby, podstawa wymiaru świadczenia, zarobki (a co za tym idzie odprowadzane od tychże zarobków na rzecz państwa podatki),
3. funkcją dyskryminującą - jest ustawowym wyłomem w stosunku do funkcjonariuszy służących wyłącznie po 1990 roku, w ich przypadku bowiem o wysokości emerytury decydują właśnie te indywidualne zmienne, stanowiące podstawę nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego,
4. nieproporcjonalnością - nie sposób upatrywać w jakkolwiek rozumianej sprawiedliwości uzasadnienia dla zastosowania tegoż kryterium, z pewnością nie zaś w omawianych już wyżej zasadach sprawiedliwości społecznej.

Podobnie, w tych samych kategoriach: dowolności, arbitralności, dyskryminacji i nieproporcjonalności należy ocenić kryterium określone art. 22a ust. 1 ustawy emerytalnej, w istocie, dla osób, które służyły co najmniej 10 lat w warunkach art. 13b ustawy emerytalnej, pozbawia ono jakiegokolwiek prawa do renty w każdym przypadku. Uzasadnienie dla przyjęcia, że jest ono arbitralne, jest identyczne jak powyżej w odniesieniu do art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy emerytalnej.

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

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

To na stronę odwołującą został przerzucony ciężar dowiedzenia, że przed 1990 r., bez wiedzy przełożonych podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje, działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Taka regulacja narusza zasadę rozkładu ciężaru dowodowego oraz zasadę równości broni (wynikające z prawa do rzetelnego procesu sądowego). Trudno bowiem oczekiwać, aby po kilkudziesięciu latach od upadku poprzedniego ustroju,

możliwe było wykazanie czynnego działania na rzecz niepodległego państwa, skoro działania takie podejmowane były zawsze w ukryciu, w obawie przed wiążącymi się z tym represjami i już z samego założenia prowadzone były one w taki sposób, aby nie pozostawał po nich żaden ślad. Konkludując, skarżący nie dość, iż sam musi dowodzić swojej niewinności walcząc z wprowadzoną przez ustawodawcę zasadą domniemania winy, to jeszcze wprowadzony ciężar rozkładu dowodów jest w większości przypadków niemożliwy do udźwignięcia, co zaburza także zasadę równości broni (uczciwej równowagi). Z tych względów przepisów art. 13b, art. 15c oraz art. 22a ustawy emerytalnej nie sposób pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawa, zasadą rządów prawa, zasadą podziału i wzajemnego hamowania się władz: wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej oraz zasady monopolu sądowego na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

W odniesieniu do kwestii możliwości stosowania w niniejszej sprawie norm prawa międzynarodowego wskazać należy, że zgodnie z poglądem utrwalonym w doktrynie, jak i ugruntowanym w orzecznictwie TSUE warunkiem bezpośredniego zastosowania normy unijnej przez sąd krajowy jest to by była ona wystarczająco „jasna i precyzyjna, bezwarunkowa oraz nieprzynajmniej państwom członkowskim kompetencji do działania na zasadzie uznania” (tak Dr P. Kapusta „Sąd krajowy jako sąd unijny” w repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego oraz powołane tam publikacje). Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w której norma krajowa w istocie jest sprzeczna z wywodzoną normą prawa wspólnotowego. Nie można zaś w niniejszym przypadku stwierdzić, by w prawie wspólnotowym w szczególności przepisach powoływanych przez strony w niniejszej lub analogicznych sprawach, można było znaleźć normę o takim charakterze jasności i precyzyjności, która pozwalałaby na jej bezpośrednie zastosowanie w niniejszej sprawie, w sposób w istocie polegający na odmowie zastosowania przepisu polskiej ustawy. Wprawdzie nie budzi wątpliwości, iż przepisy traktatów europejskich jako wiążące Polskę umowy międzynarodowe stanowią podstawę norm możliwych do bezpośredniego zastosowania (co wynika z art. 9 i 91 ust. 1 Konstytucji RP), lecz jedynie w wypadku, gdy wynikająca z nich norma jest jasna i precyzyjna i pozwalająca na rozstrzygnięcie wprost przedmiotowego zagadnienia w oparciu o stosowaną bezpośrednio normę europejską. Taka zaś sytuacja nie występuje w niniejszym przypadku, gdyż powoływane przepisy traktatowe w istocie nie określają jaka może być wysokość świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego.

Zauważyć również należy, iż 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 osoba odwołująca została pozbawiona 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.

Dodatkowo zauważyć należy, iż wywodzone naruszenia praw podstawowych i zasad ogólnych wywodzonych z traktatów europejskich, w istocie musiałyby prowadzić również do naruszenia tożsamyh zasad i praw określonych w Konstytucji RP. Nie ma bowiem wątpliwości, iż tożsame zasady i podobnie interpretowane wynikają z przepisów Konstytucji RP (zasada godności człowieka - art. 30 Konstytucji RP, zasada rządów prawa art. 2 i 7 Konstytucji RP, zasada równości i niedyskryminacji - art. 32 Konstytucji RP, zasada prawa do rzetelnego procesu i efektywnej kontroli sądowej – art. 45 Konstytucji RP, zasada sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy – art. 175 i art. 10 Konstytucji, zasada proporcjonalności, która na gruncie prawa polskiego wynika także z art. 2 Konstytucji (por wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 1996 r. w sprawie K 9/95, dalej zasada ochrony własności (art. 21 i 64 Konstytucji RP)).

Z powyższej perspektywy ocena czy przedmiotowa ustawa naruszyła wskazane zasady ogólne nie wymaga odnoszenia się do przepisów prawa międzynarodowego, skoro tożsame i tożsamo interpretowane zasady ogólne zostały wyrażone w prawie krajowym. Z drugiej strony oznacza to, iż stwierdzenie braku naruszenia zasad konstytucyjnych wyrażonych w prawie krajowym musi również oznaczać brak naruszenia tożsamyh zasad wyrażonych na gruncie prawa

Europejskiego. W związku z powyższym w niniejszej sprawie nie zachodzi konieczność odwoływania się do zasad traktatowych czy Karty Praw Podstawowych w zakresie w jakim tożsame zasady powtórzone zostały w krajowym porządku prawnym tj. w Konstytucji. Wystarczające dla rozstrzygnięcia jest zatem zbadanie zgodności przedmiotowej ustawy z Konstytucją RP, gdyż to również będzie miało przesądzający charakter dla stwierdzenia ewentualnych naruszeń tożsamo rozumianych zasad europejskich.

Konkludując Sąd Okręgowy dokonując samodzielnie oceny zgodności z Konstytucją RP omawianych przepisów ustawy nowelizującej uznał, że przepisy te są niezgodne ze wskazanymi wyżej i szczegółowo omówionymi przepisami i zasadami konstytucyjnymi.

Tym samym rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie winno być oparte o przepisy ustawy, lecz bez stosowania niezgodnych z konstytucją art. 15c, 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. 477[14] § 2 k.p.c. zmienił zaskarżoną decyzję, przyznając stronie odwołującej prawo do świadczenia emerytalnego w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.

Podsumowując stwierdzić należy, że omawiana ustawa jest niezgodna z Konstytucją RP, przez co nie mogła stanowić prawidłowej podstawy wydania decyzji administracyjnych o obniżeniu świadczeń odwołującej. Tym samym również zaskarżone decyzje, które oparto o niezgodne z Konstytucją podstawę prawną okazały się wadliwe i wymagały zmiany. W związku z powyższym odwołującej należało prawidłowo ustalić wysokość spornych świadczeń, w kwocie przysługującej przed wydaniem spornej decyzji, tj. do dnia 30 września 2017 r.

Co istotne bowiem w niniejszej sprawie, odwołującemu obniżeniu świadczenia w 2009 r. z uwagi na służbę w organach bezpieczeństwa państwa, po czym – po upływie kolejnych niespełna 8 lat świadczenie to obniżono ponownie za ten sam okres służby, w oparciu o przesłankę służby na rzecz państw totalitarnego. Organ rentowy nie wykazał tymczasem w jaki sposób rodzaj czynności odwołującego wpłynął na uznanie ich za służbę na rzecz państwa totalitarnego, w szczególności zaś nie wskazano, by odwołujący w okresie tym naruszył podstawowe prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość i suwerenność Państwa Polskiego. Okoliczności sprawy wskazują tymczasem, że odwołujący czynności takich się nie dopuścił.

Sąd Okręgowy podzielił stanowisko zwarte w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. w sprawie III UZP 1/20 wskazujące, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy wskazanej na wstępie powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Materiał dowodowy nie wykazał, by odwołujący dopuścił się w czasie pełnienia służby w analizowanym okresie tego rodzaju naruszeń.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. zaskarżył w całości wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

2. naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez niezastosowanie w szczególności art. 13a ust. 5 oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U z 2015 r. poz. 1148 ze zm.) pomimo zaistnienia okoliczności nakazujących ponowne przeliczenie świadczenia;

3. naruszenie art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr. 78 poz. 483 z późn. zm.) w zw. z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego niezastosowanie i wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązujących przepisów prawa,

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

5. naruszenie art. 188 Konstytucji RP poprzez samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, w oparciu o którą wydana została zaskarżona decyzja, pomijając wynikającą z tego przepisu wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,

6. naruszenie art. 2, art. 10, art. 30, art. 31 ust 3, art. 45 oraz art. 67 Konstytucji RP w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, poprzez autonomiczne uznanie, iż art. 15c ustawy zaopatrzeniowej narusza zasadę ochrony praw nabytych, zaufania obywateli do państwa, ochrony dobrego imienia oraz prawa do zabezpieczenia społecznego w sytuacji gdy zakwestionowane przepisy wprowadzone zostały w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów, niesłusznie przyznanych funkcjonariuszom państwa totalitarnego oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego,

7. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj. art. 177 § 1 pkt 31 k.p.c. oraz art. 177 §1 pkt 1 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji oddalenie wniosku strony Pozwanej o zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia postępowania toczącego się przez Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie stwierdzenia zgodności z Konstytucją m.in. art. 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz przepisów wprowadzających od 1 października 2017 r. do niej regulacje dotyczące służby na rzecz państwa totalitarnego w sytuacji gdy podstawnym zarzutem Odwołującego jest niekonstytucyjność przepisów stanowiących podstawę zakazanej decyzji. Od tego rozstrzygnięcia uzależnione jest jednoznaczne potwierdzenie uprawnienia Pozwanego do ponownego ustalenia wysokości emerytury i wydanie z urzędu decyzji o przeliczeniu pobieranego świadczenia, co powoduje, iż niezbędnym staje się weryfikacja postanowienia Sądu I instancji w trybie art. 380 k.p.c.

Apelujący organ wniósł o:

- zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania od decyzji organu o ponownym ustaleniu wysokości emerytury w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za I instancję,

ewentualnie:

- o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz Pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za I i II instancję.

W uzasadnieniu apelacji przywołana została treść uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniowej (t. j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2270). Zdaniem projektodawcy ustawa ta ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., ponieważ wprowadzone na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie. W ustawie zaopatrzeniowej wprowadzono art. 13b, który enumeratywnie określa, jaka służba zostaje uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Projektodawca uznał bowiem, że zachodzi ewidentna potrzeba doprecyzowania katalogu jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa oraz uwzględnił uwagę (...), by nie wprowadzać zmian w ustawie lustracyjnej, gdyż mogłoby to wpłynąć w sposób istotny na prowadzone postępowania lustracyjne oraz na sam proces składania i badania

oświadczeń lustracyjnych. Pojęcie „służby w organach bezpieczeństwa państwa” zastąpiono pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa”, by nie wprowadzać nowej definicji organów bezpieczeństwa państwa wyłącznie na potrzeby ustawy dezubekizacyjnej. Katalog wprowadzony w art. 13b i jego uzasadnienie został opracowany przez (...). Uznano, że „obecny stan badań pozwala na stworzenie enumeratywnego wyliczenia tych jednostek, których funkcjonariusze służyli na rzecz totalitarnego państwa”.

Stanowisko projektodawcy zostało w pełni zaakceptowane przez ustawodawcę, który wprowadził art. 13b w kształcie proponowanym w projekcie (druk sejmowy VIII 1061). Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 13b ust. 1 ww. ustawy jedynym kryterium kwalifikacji służby jako służby na rzecz państwa totalitarnego jest służba pełniona w jednostkach enumeratywnie wskazanych w przepisie. Jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczki, oraz ich odpowiedniki terenowe zostały pogrupowane z uwagi na wykonywane czynności. Z uwagi na fakt, że do kompetencji Wydziału T SB podległego pod Biuro T oraz Departament Techniki w MSW należało wykonywanie czynności operacyjno – technicznych niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa to służba w tych jednostkach jest uznawana za służbę na rzecz państwa totalitarnego, bez względu na zadania zlecone poszczególnym funkcjonariuszom. Każdy funkcjonariusz pozostający na etacie jednostki określonej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, z uwagi na podległość służbową i obowiązek wykonywania rozkazów mógł w każdym czasie zostać skierowany do wykonywania każdego z zadań właściwego dla jednostki, w której służbę pełnił.

Taką też interpretację przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r. (I UK 258/16) dokonując oceny kryteria ustalania wysokości świadczenia emerytalnego dla osób pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa przy analizie art. 15b i art. 13 ust. 1 pkt lb ustawy zaopatrzeniowej.

Różnica między art. 15c w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i art. 15b w zw. z art. 13 ust. 1 pkt lb ww. ustawy polega na tym, że ustawodawca zrezygnował z odesłania do ustawy lustracyjnej w zakresie katalogu jednostek służby bezpieczeństwa i wskazał samodzielnie wypracowany we współpracy z Instytutem Pamięi Narodowej katalog jednostek, w których służba jest uznawana za służbę na rzecz państwa totalitarnego.

Sąd Najwyższy stwierdził, że krąg podmiotowy adresatów unormowania z art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej wyznacza - poza pozostawieniem w służbie przed 2 stycznia 1999 r. - jako jedyne kryterium pełnienie służby w organie bezpieczeństwa państwa. Wykładnia językowa tego przepisu nie pozostawia żadnych wątpliwości, że jego zakresem objęte są osoby pełniące służbę w organach bezpieczeństwa państwa, niezależnie od tego, czy z pełnieniem tej służby związane było wykonywanie przez funkcjonariusza czynności operacyjnych. Do odmiennych wniosków nie prowadzi również wykładnia art. 13 ust. 1 pkt lb ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, który stanowi o równorzędnym ze służbą w Policji, na zasadach z art. 15b, traktowaniu okresów służby w charakterze funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa. Warunkiem uznania danych okresów za okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów jest sam fakt podporządkowania służbowego tym organom, pozostawania pod ich rozkazami, pobierania stosownego uposażenia.

Organ rentowy podkreślił, że z przedstawionych dokumentów bezspornie wynika, że J. K. (1) w okresie od 1 lutego 1973 r. r. do 30 listopada 1987 r. pełnił służbę jako oficer techniki operacyjnej, starszy referent techniki operacyjnej, inspektor w Wydziale (...) (...) w W. oraz (...) w W., a to oznacza, że pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5d tiret 4 i 5 ustawy zaopatrzeniowej.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15), potwierdzając zgodność art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji uwypuklił, 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 jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi. Dotyczy to zarówno aparatu represji państw obcych, jak i komunistycznego aparatu represji w Polsce. Samo więc kryterium wyłączenia z grona osób, którym należą się szczególne uprawnienia, tych którzy współpracowali z aparatem represji nastawionym na zwalczanie ruchów niepodległościowych należy

uznać za trafne i nienaruszające zasady sprawiedliwości" oraz że „w żadnym przypadku wybór służby w tajnej policji politycznej państwa komunistycznego nie zasługuje na aprobatę, niezależnie od komórki organizacyjnej i stanowiska służbowego funkcjonariusza". Według Trybunału, ustawodawca negatywnie ocenił sam fakt podjęcia służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej - ze względu na jednoznacznie ujemną ocenę tych organów. Bez znaczenia pozostaje więc okoliczność rodzaju zadań realizowanych przez funkcjonariusza w ramach służby w organie bezpieczeństwa państwa (zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 2011 r., K 36/09, OTK-A 2011 Nr 8, poz. 93 oraz decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie Cichopek i inni przeciwko Polsce, 15189/10, LEX nr 1324219 z glosą J. Bartoszewicza, LEX/el 2013).

Konsekwencją takiej kwalifikacji służby Odwołującej, która jest zbieżna z informacją o przebiegu służby z 27 kwietnia 2017 r. nr (...) sporządzoną przez (...) - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu jest nakaz przeliczenia świadczenia emerytalnego oraz renty inwalidzkiej i ustalenia ich wysokości zgodnie z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

Art. 15c ustawy zaopatrzeniowej określa zasady obliczania wysokości dla osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zgodnie brzmieniem ust. 1 w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi:

- 1) 0% podstawy wymiaru — za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b;
- 2) 2,6% podstawy wymiaru — za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, la oraz 2-4.

Powołany przepis zawiera także obostrzenie zawarte w ust. 3, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Ustawodawca zobowiązał tym samym pozwany organ emerytalny do wszczynania z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń stosownie do wyżej wymienionych przepisów.

Wobec powyższego nieuprawnione jest stanowisko Sądu Okręgowego zawarte w zaskarżonym wyroku dotyczące braku podstaw do ponownego ustalenia wysokości emerytury odwołującego przy uwzględnieniu przepisów dotyczących zasad obliczania wysokości świadczenia dla osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa i przyznanie odwołującemu emerytury w dotychczasowej wysokości.

Możliwość ponownego ustalenia z urzędu wysokości pobieranego świadczenia emerytalnego wynika zaś z art. 32 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy, który stanowi, że prawo do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ustala w formie decyzji w stosunku do funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa i Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celnej, Służby Celno-Skarbowej oraz członków ich rodzin - organ emerytalny określony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Ustawodawca zobowiązał tym samym pozwany organ emerytalny do wszczynania z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń stosownie do wyżej wymienionych przepisów.

Wobec powyższego nieuprawnione jest stanowisko Sądu Okręgowego zawarte w zaskarżonym wyroku dotyczące braku podstaw do ponownego ustalenia wysokości emerytury odwołującego przy uwzględnieniu przepisów

dotyczących zasad obliczania wysokości świadczenia dla osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa i przyznanie odwołującej emerytury w dotychczasowej wysokości.

W związku z powyższym zaskarżoną decyzją z dnia 26 czerwca 2017 r. Pozwany organ emerytalny prawidłowo dokonał ponownego przeliczenia świadczeń Odwołującego na zasadach określonych w art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

Ponadto w ocenie organu rentowego, Sąd I instancji nie rozpoznał istoty sprawy. Na podstawie dominujących w doktrynie i orzecznictwie poglądów przyjmuje się, że nierozpoznanie istoty sprawy odnosi się do roszczenia będącego podstawą powództwa i zachodzi, gdy sąd pierwszej instancji nie orzekł w ogóle merytorycznie o żądaniach stron, zaniechał zbadania materialnej podstawy żądania pozwu albo pominął merytoryczne zarzuty pozwanego. Sąd pierwszej instancji nie dokonał sprawdzenia w zakresie zakwalifikowania jednostki w jakiej pełnił służbę Odwołujący do jednostek, o których mowa w art. 13b ust 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Okręgowy skupił się wyłącznie na zgodności z konstytucją przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r.

· Apelujący podkreślił, że odebranie przywilejów nie stanowi dyskryminacji, a przeciwnie prowadzi do równości wobec prawa. Gwarantowanie określonej grupie społecznej przywilejów za służbę w organach służby bezpieczeństwa lub instytucjach ją wspierających godzi w równość obywateli wobec prawa. Pozbawienie Odwołującego się wyższych świadczeń, przy zachowaniu jednak świadczenia do zabezpieczenia społecznego w wysokości nie niższej niż świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) nie stanowi naruszenia zarówno Konstytucji RP jak też standardów prawa międzynarodowego (por. ETPC w wyroku z 16 września 1996 r. w sprawie „Gaygusuz” przeciwko Austrii (Reports 1996-iv)).

Praca Odwołującego się w służbie bezpieczeństwa, która według ogólnej oceny moralnej i historycznej przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję RP oraz prawo międzynarodowe powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca i usprawiedliwiająca wyodrębnienie kategorii osób świadczących taką pracę oraz czerpiących z niej korzyści i objęcie ich obniżeniem świadczeń emerytalnych.

W takiej sytuacji ograniczenie niesłusznie uzyskanych świadczeń w wysokości przekraczającej standardowe świadczenia otrzymywane przez osoby wykonujące prace niemającą związku ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, jest w pełni uzasadnione i racjonalne. W żadnym wypadku nie można uznać je za przejaw nieuzasadnionych represji ze strony ustawodawcy.

W ocenie ustawodawcy zarówno zasada sprawiedliwości społecznej jak i zasada równości wobec prawa czy wynikające z Konstytucji zasady dopuszczalności ingerencji w podstawowe prawa i wolności nie stoją na przeszkodzie ograniczeniu prawa do emerytury i renty inwalidzkiej z zaopatrzenia służb mundurowych do maksymalnie przeciętnej wysokości świadczeń z tego tytułu otrzymywanych z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego. Ze stanowiskiem powyższym organ się w pełni zgadza. Dopuszczalność ograniczania świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego tej grupy obywateli zaakceptowana została na gruncie zarówno orzecznictwa sądów w Polsce jak i ETPC.

Zdaniem organu rentowego art. 2, art. 30 oraz art. 31 ust 3 Konstytucji RP nie mogą być interpretowane jako dające tytuł do emerytury określonej wysokości. Podkreślić należy, iż Odwołującej się nie odebrano całości świadczeń. Ograniczono jedynie ich przywileje przyznane w czasach

komunizmu. Nie można więc stwierdzić, by państwo w sposób nieproporcjonalny dokonało ingerencji w jej prawa. Odwołującą się nie została pozbawiona środków do życia. Emerytura i renta inwalidzka ustalona została w wysokości przeciętnej wysokości tego świadczenia otrzymywanego przez obywateli z powszechnego systemu emerytalnego. Przepisy Konstytucji nie gwarantują obywatelowi prawa do zabezpieczenia społecznego na odpowiednio wysokim poziomie zgodnym z oczekiwaniami obywatela. Nie operują też kryterium takim, że świadczenie emerytalne winno zapewnić godny byt.

Decyzja ustalająca wysokość emerytury odwołującej nie została wydana w trybie postępowania karnego. Przepis art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie stanowi bowiem o odpowiedzialności karnej (ustalenie winy) lecz reguluje uprawnienia funkcjonariuszy służb mundurowych i ich rodzin w sferze zaopatrzenia emerytalnego. Odwołującą zaskarżoną decyzją nie został pociągnięty do odpowiedzialności o charakterze karnym. Ustawodawca w ustawie

zmieniającej nie różnicował sytuacji funkcjonariuszy w wysokości świadczeń emerytalnych poprzez kryterium winy, ale poprzez sam fakt służby w organach bezpieczeństwa państwa funkcjonujących w niedemokratycznym państwie, w których podjęli dobrowolnie służbę, a poprzez tę służbę uczestniczyli w utrzymywaniu niedemokratycznego porządku i korzystali z przywilejów przysługujących funkcjonariuszom. Odwołujący się w pełnym wymiarze korzystał. Z tego względu art. 22a ustawy zaopatrzeniowej jest narusza art. 30 Konstytucji RP.

Zmniejszenie uprzywilejowanego świadczenia Odwołującego się stanowi urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości społecznej. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 19 listopada 2013 r. sygn. akt III AUa 397/13 „zasada ta nie może być przywoływana w obronie przywilejów sprzecznych ze swoim fundamentem aksjologicznym. Tak pojmowanej

sprawiedliwości społecznej nie da się pogodzić z utrzymywaniem przywilejów związanych ze służbą w organach bezpieczeństwa reżimu totalitarnego. Na tych organach oparte było bowiem funkcjonowanie aparatury naruszającej podstawowe prawa człowieka. Konsekwencją powyższego jest to, że w obecnych uwarunkowaniach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej nakierowanych na takie wartości, jak demokracja i urzeczywistnienie praw człowieka, przywileje płynące z przynależności do organów bezpieczeństwa nie są nienaruszalne i mogą, a nawet powinny być ograniczane. To jest bowiem właśnie kierunek działań służących urzeczywistnieniu sprawiedliwości społecznej”.

Podjęte przez polskiego ustawodawcę działania ograniczające przywileje emerytalne osób które czerpały korzyści ze współpracy ze służbą bezpieczeństwa są konieczne dla osiągnięcia usprawiedliwionego celu, jakim jest zapewnienie sprawiedliwość systemu emerytalnego.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących naruszenia określonych przepisów Konstytucji lub zasad Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Pozwany wskazuje, że organ emerytalny nie jest właściwy do rozstrzygania w tym przedmiocie. Zasadą jest, że ustawa (jej przepisy) do czasu stwierdzenia niezgodności z prawem, korzysta z domniemania konstytucyjności.

W obowiązującym stanie konstytucyjnym bezpodstawne jest stanowisko dopuszczające odmowę zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną i orzeczenie bezpośrednio na podstawie regulacji konstytucyjnej lub prawa unijnego. Stanowisko takie nie znajduje uzasadnienia w wyrażonej w Konstytucji zasadzie bezpośredniego stosowania jej przepisów (art. 8 ust. 2), ani w przepisie przewidującym podległość sędziego w sprawowaniu urzędu tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Ogólne wskazania Konstytucji nie pozwalają bowiem na wydawanie na ich podstawie indywidualnych rozstrzygnięć, a przy tym sędzia, podlegając Konstytucji, nie jest zwolniony z podległości ustawie zwykłej. Należy więc przyjąć, że właściwą drogą do rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności z ogólną normą konstytucyjną szczegółowej regulacji ustawowej mającej zastosowanie w sprawie jest przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 22 marca 2000 r. (sygn. akt: P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że bezpośrednio stosowanie Konstytucji przybiera różne formy, których odrębności nie wolno zacierać oraz że dopóki sąd orzekający nie zdecyduje się na skorzystanie z drogi pytania prawnego do TK w celu wyeliminowania normy ustawowej, którą uważa za niekonstytucyjną, nie może jej po prostu pomijać w procesie orzekania.

Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Art. 188 Konstytucji zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy.

Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca.

Zdaniem organu rentowego, w obowiązującym stanie prawnym nie można zgodzić się z interpretacją Sądu, jakoby miał on prawo odmówić zastosowania normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z Konstytucją RP i orzec

bezpośrednio na podstawie regulacji konstytucyjnej lub prawa unijnego. Ogólne wskazania Konstytucji RP nie pozwalają bowiem na wydawanie na ich podstawie indywidualnych rozstrzygnięć, a przy tym sędzia, podlegając Konstytucji, nie jest zwolniony z podległości ustawie zwykłej. Należy więc przyjąć, że właściwą drogą do rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności z ogólną normą konstytucyjną szczegółowej regulacji ustawowej mającej zastosowanie w sprawie jest przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Zgodnie z orzeczeniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt III AUa 1859/12: „Konstytucja RP zawiera w swoich zapisach wszelkie zasady Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zatem zgodnie z jej art. 90 ust. 1 nie zachodzi podstawa do oceny zgodności przepisu prawnego z zasadami ujętymi w Konwencji przed uprzednim zbadaniem zgodności tego przepisu z zasadami polskiej Konstytucji”. Sąd Okręgowy w Warszawie zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisów na podstawie, których wydano zaskarżoną decyzję. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się pod sygn. akt P 4/18. Z uwagi na powyższe zarzuty naruszenia Konwencji są przedwczesne. Z tego samego względu nie jest racjonalne wchodzenie w dywagacje dotyczące naruszenia zasad podstawowych Unii Europejskiej. Ustawodawca nie przekroczył kompetencji władzy ustawodawczej przewidzianych w Konstytucji. Kwestionowane przepisy nie przewidują wymierzania zbiorowej kary funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz państwa totalitarnego, o której mowa w art. 13 b, a jedynie obniżenie im uprzywilejowanych świadczeń emerytalnych, w przeważającej większości do poziomu średniej emerytury powszechnej.

Ponadto apelujący na podstawie art. 380 k.p.c. wniósł o rozpoznanie zasadności postanowienia Sądu I instancji o oddaleniu wniosku Pozwanego o zawieszenie postępowania na podstawie art. 177¹ pkt 3¹ k.p.c. i w przypadku uznania przez Sąd Apelacyjny, że pomiędzy niniejszą sprawą i sprawą XIII 1U 326/18 powstała zależność tego rodzaju, że rozstrzygnięcie niniejszej sprawy zależy od wyniku postępowania zawisłego aktualnie przez Trybunał Konstytucyjnym winien zawiesić postępowanie w sprawie. Niezależnie bowiem od rodzaju rozstrzygnięcia, jakie Trybunał podejmie badając konstytucyjność nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej, a także okoliczności faktycznych sprawy, w jakiej Sąd Okręgowy w Warszawie powziął wątpliwość co do jej zgodności z ustawą zasadniczą, istotne jest to, że kwestionowane przepisy - z uwagi na tożsamy charakter spornego roszczenia - stanowią przewidywaną podstawę prawną rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje. Apelacja jako bezzasadna podlegała oddaleniu. Zaskarżony wyrok jest prawidłowy.

Sąd pierwszej instancji prawidłowo przeprowadził postępowanie dowodowe i na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego poczynił trafne ustalenia faktyczne, które nie były kwestionowane przez stronę apelującą. Niewadliwie ustalony stan faktyczny zostało poddany pogłębionej i wszechstronnej ocenie prawnej, w wyniku której Sąd meriti wyprowadził właściwe wnioski skutkujące zmianą zaskarżonej decyzji.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia dotyczące stanu faktycznego poczynione przez Sąd pierwszej instancji i przyjmuje je za własne, czyniąc je podstawą własnego rozstrzygnięcia stosownie do art. 387 § 2¹ k.p.c. Wobec tego zbędne jest ich ponowne przedstawienie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie zaistniały przesłanki do uchylenia zaskarżonego wyroku. W toku postępowania nie doszło do nieważności postępowania, postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone w całości, a poczynione ustalenia faktyczne i rozważania prawne pozwoliły na rozpoznanie istoty sporu. Organ rentowy w apelacji wniósł o ewentualne uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu apelacji wskazano, że w ocenie apelującego sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy. Zdaniem organu rentowego Sąd pierwszej instancji nie dokonał sprawdzenia w zakresie zakwalifikowania jednostki w jakiej pełnił służbę Odwołujący się do jednostek, o których mowa w art. 13b ust. 1 i 2 ustawy

zaopatrzeniowej, bowiem sąd ten skupił się wyłącznie na zgodności z konstytucją przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r.

Podkreślić należy, że tak sformułowany zarzut mija się z faktami. Sąd uzasadniając swoje orzeczenie wyraźnie przywołał treść art. 13b ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej i przy rozpoznaniu sprawy ustalił, że odwołujący się pełnił służbę w kolejnych jednostkach podległych Służbie Bezpieczeństwa a następnie MSW. Nie jest więc prawdą, że Sąd pierwszej instancji skupił się jedynie na kwestii zgodności z konstytucją przepisów ustawy. Istotnym jest przy tym, że organ rentowy nie złożył w toku postępowania wniosków dowodowych, które pozwoliłyby na poczynienie ustaleń faktycznych umożliwiających uznanie, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w taki sposób, który wiązałby się z ustaleniem, że dopuszczał się czynów zabronionych względem obywateli, działaczy opozycji demokratycznej, co uzasadniałoby obniżenie jego świadczeń.

W orzecznictwie przyjmuje się, że pod pojęciem nierozpoznania istoty sprawy kryje się zaniechanie zbadania materialnej podstawy żądania pozwu albo pominięcie merytorycznych zarzutów pozwanego. Oznacza to niewyjaśnienie i pozostawienie poza oceną okoliczności faktycznych, stanowiących przesłanki zastosowania normy prawa materialnego, będącej podstawą roszczenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1998 r., II CKN 897/97, OSNC 1999 Nr 1, poz. 22; z dnia 9 stycznia 2001 r., I PKN 642/00, OSNAPiUS 2002 Nr 17, poz. 409; z dnia 5 lutego 2002 r., I PKN 845/00, OSNP 2004 Nr 3, poz. 46; z dnia 12 lutego 2002 r., I CKN 486/00, OSP 2003 Nr 3, poz. 36; z dnia 25 listopada 2003 r., II CK 293/02, LexPolonica nr 405129; z dnia 24 marca 2004 r., I CK 505/03 Monitor Spółdzielczy 2006 nr 6, s. 45 oraz z dnia 16 czerwca 2011 r., I UK 15/11, OSNP 2012 nr 15-16, poz. 199; zob. też T. Wiśniewski, W kwestii właściwej interpretacji art. 378 § 2 k.p.c., Przegląd Sądowy 1997 nr 4, s. 35 i n.). W wyroku Sądu Najwyższego z 26 stycznia 2011 r. (sygn. IV CSK 299/10), wyjaśniono, że pojęcie "istota sprawy", o którym mowa w art. 386 § 4 k.p.c., dotyczy jej aspektu materialnoprawnego i zachodzi w sytuacji, gdy sąd nie zbadał podstawy materialnoprawnej dochodzonych roszczeń, jak też skierowanych przeciwko nim zarzutów merytorycznych, tj. nie odniósł się do tego, co jest przedmiotem sprawy uznając, że nie jest to konieczne z uwagi na istnienie przesłanek materialnoprawnych, czy procesowych unicestwiających dochodzone roszczenie.

Z powyższych rozważań wynika, że nierozpoznanie istoty sporu wystąpi wówczas, gdy z materialnoprawnego punktu widzenia dojdzie do rozdzwiewku między żądaniem a orzeczeniem (albo, jeśli nie zostaną uwzględnione procesowe przesłanki unicestwiające roszczenie).

W ocenie Sądu Apelacyjnego takie okoliczności nie zaistniały w rozpoznawanej sprawie. Sąd okręgowy nie tylko poczynił prawidłowe ustalenia faktyczne, ale zastosował także prawidłowo przepisy prawa, pomijając jedynie te, które nie spełniają kryterium zgodności z Konstytucją RP, mając na uwadze podstawowe prawa obywateli wynikające z ustawy zasadniczej.

Wobec powyższego, Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że zarzut nierozpoznania istoty sprawy podniesiony przez organ rentowy w apelacji był nieuzasadniony i nie zachodzi podstawa do uchylecia zaskarżonego orzeczenia.

Przechodząc do analizy pozostałych zarzutów apelacyjnych należy wskazać, że żaden z nich nie został uznany przez Sąd Apelacyjny za uzasadniony. W toku postępowania Sąd prawidłowo zastosował przepisy prawa materialnego. Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia prawa materialnego tj. art. 15c ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tj. 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, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270).

Stosownie do art. 15c ust. 1 w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru

za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4. Przepisy art. 14 i 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio.

Emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b (ust. 2). Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z brzmieniem przytoczonych przepisów, warunkiem koniecznym do ich zastosowania skutkującego ponownym ustaleniem wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych osoby uprawnionej jest pełnienie przez nią służby „na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Przy czym ustawa nie zawiera definicji określenia „na rzecz totalitarnego państwa”.

W niniejszej sprawie świadczenie emerytalne J. K. (1) zostało ponownie ustalone w oparciu o powyższe przepisy w zaskarżonej decyzji z 26 czerwca 2017r.

Niesporny w sprawie jest przebieg służby J. K. (2) w okresie od 1 lutego 1973 r. do 30 listopada 1987 r. Odwołujący się został zwolniony ze służby 30 listopada 1987 r. Powyższy okres w oparciu o art. 13b został zaliczony przez organ emerytalny - na podstawie informacji z (...) – jako okres pełnienia przez odwołującego się służby na rzecz totalitarnego państwa.

Zgodnie z ustawą z 16 grudnia 2016 r. o zaopatrzeniu emerytalnym już sam fakt pełnienia przez odwołującą się służby w jednostce wymienionej w art. 13b i we wskazanym w nim okresie powoduje skutek w postaci ponownego ustalenia wysokości otrzymywanego świadczenia.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie do pogodzenia z zasadami procesu cywilnego jest stosowanie w sposób automatyczny art. 13b. Natomiast kluczowe znaczenie dla rozpoznawanej sprawy było ustalenie, czy odwołujący się faktycznie pełnił służbę „na rzecz totalitarnego państwa” i czy wobec tego mają do niego zastosowanie przepisy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r.

Celem ustalenia wysokości emerytury osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa, która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji o przebiegu służby wskazanego funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa (art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej). W myśl art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, 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. 13 b. Zgodnie z ust. 5 przytoczonego przepisu, informacja o przebiegu służby, o której mowa w ust. 1, jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12 ustawy.

W aktach emerytalnych odwołującego się (k. 3 a. r.) znajduje się informacja (...) z 27 kwietnia 2017 r. o przebiegu służby J. K. (1), z której wynika, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 lutego 1973 r. do 30 listopada 1987 r., w oparciu o którą została wydana zaskarżona decyzja z dnia 26 czerwca 2017 r.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r., kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa, wobec braku definicji tego określenia w ustawie, należy oceniać na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20).

Jak wynika z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy J. K. (1) pełnił służbę:

- w okresie od 1 lutego 1973 r. do 30 listopada 1973 r. w (...) w W. jako oficer techniki operacyjnej w Wydziale (...), Sekcji (...);
- w okresie od 1 grudnia 1973 r. do 31 grudnia 1974 r. w Sekcji (...) (...)jako starszy oficer techniki operacyjnej w Wydziale (...), Sekcji (...);
- w okresie od 1 stycznia 1975 r. do 31 maja 1975 r. jako starszy referent techniki operacyjnej;
- w okresie od 1 czerwca 1975 r. do 31 maja 1976 r. objął stanowisko starszego referenta techniki operacyjnej w Wydziale (...), Sekcji (...) w (...)
- w okresie od 1 czerwca 1976 r. do 31 marca 1977 r. jako inspektor Sekcji (...) w Wydziale (...);
- w okresie od 1 kwietnia 1977 r. do 30 czerwca 1983 r. jako młodszy inspektor na wolnym etacie inspektora Wydziału (...);
- w okresie od 1 lipca 1983 r. do 30 listopada 1987 r. jako inspektor Wydziału (...).

W dostarczonej przez (...) kopii akt osobowych odwołującego się o sygn. (...), wydruku z Biuletynu Informacji (...) zawierającego informacje o szczegółowym przebiegu służby odwołującego się, brak informacji i dowodów by odwołujący się w okresie wskazanym w informacji (...) z 27 kwietnia 2017 r. wykonywał swoją służbę w sposób prowadzący do naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Wymaga podkreślenia, że informacja (...) z 27 kwietnia 2017 r. nie jest wiążąca dla sądu. Ustawowym zadaniem sądu powszechnego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych jest merytoryczne rozpoznanie odwołania. Wydany wyrok musi poprzedzać postępowanie dowodowe, bo taka jest podstawowa funkcja sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy stosownie do art. 175 Konstytucji.

W postępowaniu sądowym z zakresu ubezpieczeń społecznych, opartym na zasadzie swobodnej oceny dowodów, nie obowiązują ograniczenia dowodowe przewidziane dla postępowania przed organem rentowym. Powyższe wynika wprost z art. 473 k.p.c. Nawet dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 244 k.p.c. nie wiążą sądu, o ile innymi dostępnymi środkami dowodowymi strona wykaże okoliczności przeciwne, do tych zawartych w takim dokumencie.

W postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych każdy istotny fakt może być dowodzony wszelkimi środkami dowodowymi, które sąd uzna za pożądane, a ich dopuszczenie za celowe. Ukształtowane na tle tego rodzaju spraw orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie akceptuje takie rozwiązanie. Zatem okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowadniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (vide wyroki: z dnia 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNAPiUS 1996, nr 16, poz. 239; z dnia 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998, nr 11, poz. 342; z dnia 8 sierpnia 2006 r., I UK 27/06, OSNP 2007, nr 15-16, poz. 235; z dnia 14 czerwca 2006 r., I UK 115/06, OSNP 2007 nr 17-18, poz. 257; z dnia 9 kwietnia 2009 r., I UK 316/08, z dnia 16 czerwca 2011 r., III UK 213/10, z dnia 11 sierpnia 2016 r., II UK 323/15, z dnia 11 października 2016 r., I UK 356/15), zaś art. 247 k.p.c., wprowadzający ograniczenia dowodzenia zeznaniami świadków przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną, nie ma zastosowania w tych sprawach (vide wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 21 lutego 2002 r., I PKN 918/00, z dnia 16 czerwca 2016 r., III PK 139/15).

Mając powyższe na względzie, Sąd Apelacyjny uznał, że informacja o przebiegu służby sporządzona przez (...) jest wiążąca jedynie dla organu rentowego, a nie dla sądu rozpoznającego sprawę w wyniku wniesionego odwołania. Na powyższe zwrócił także uwagę Sąd Najwyższy, wskazując, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznając sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno – Rentowego MSWiA w W. w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut

Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa) (vide: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11).

Również Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 11 stycznia 2012 r., OTK-A 2012 nr 1, poz. 3 wskazał, że właściwym sądem dokonującym kontroli „Informacji o przebiegu służby” jest sąd powszechny, a ten, podczas rozpoznawania istoty sprawy, będzie uprawniony do weryfikacji informacji z (...) w postępowaniu dowodowym. Podkreślenia przy tym wymaga, że formalne badanie dokumentów, co do których nie istnieje inna (równoległa) procedura pozwalająca zwalczać ustalenia faktyczne czy też umożliwiającą wykazanie rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków w okresie służby, nie realizuje prawa podstawowego do sprawiedliwego procesu, które musi być zagwarantowane (w odróżnieniu właśnie do procesów w systemach państwa totalitarnych) nawet w przypadku braku stosownych przepisów dotyczących tego postępowania (por. wyrok TS z dnia 22 marca 2000 r., C-7/98, D. Krombach v. A. Bamberski).

Uwzględniając powyższe Sąd Apelacyjny doszedł także do przekonania, że sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 13a ust. 5 oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U z 2015 r. poz.1148 ze zm.). Sąd okręgowy ustalił prawidłowo okresy pełnienia służby przez J. K. (1). Zgodnie z treścią § 14 ust. 1 pkt. 1 wskazanego rozporządzenia środkiem dowodowym potwierdzającym) datę i podstawę zwolnienia ze służby oraz okres służby jest zaświadczenie o przebiegu służby, sporządzone na podstawie akt osobowych funkcjonariusza, wystawione przez właściwe organy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu lub Państwowej Straży Pożarnej. Przepis ten jest skierowany przede wszystkim do organu rentowego i dotyczy postępowania administracyjnego. Jak wskazano wyżej Sąd powszechny nie jest związany dokumentami zebranymi przez organ rentowy i samodzielnie dokonuje ustaleń w oparciu o zebrany i wszechstronnie oceniony materiał dowodowy. W rozpoznawanej sprawie Sąd nie zakwestionował samej treści informacji przedstawionej przez IPN. Odmienne ocenił charakter służby odwołującego się. Z pewnością jednak nie naruszył przepisu rozporządzenia, który ustala katalog dowodów gromadzonych przez organ rentowy.

Organ rentowy w odpowiedzi na odwołanie J. K. (1) przytoczył wyłącznie brzmienie przepisów ustawy zaopatrzeniowej, na podstawie których wydane zostały zaskarżone decyzje, ze wskazaniem, że wysokość świadczenia została ustalona na podstawie informacji o przebiegu służby na rzecz totalitarnego państwa uzyskanej z (...). Również w toku postępowania organ emerytalny w żaden sposób nie odniósł się do argumentów przedstawionych przez J. K. (1) w odwołaniu i nie wskazał, jakie konkretnie działania odwołującego się podczas jego służby stanowiły służbę na rzecz totalitarnego państwa. Z dokumentacji nadesłanej przez (...) do Sądu Okręgowego (płyta CD - k. 30 a. s.) nie wynika, aby odwołujący się naruszył podstawowe prawa i wolności człowieka co wskazywałoby, że pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. W karcie informacyjnej J. K. (1) znajduje się podanie skierowane do (...) z prośbą o przyjęcie odwołującego się do pracy w Wydziale (...) (...) w W. z dnia 18 stycznia 1973 r. Z kolejnych opinii służbowych wynika, że J. K. (1) zajmował się problemami konserwacji sprzętu technicznego a z powierzonych zadań wywiązywał się bez zastrzeżeń. Osiągał kolejne stopnie służbowe. Ze służby został zwolniony w związku z redukcją etatów. W dokumentacji brak jest jakichkolwiek dowodów na, że odwołujący się wykonywał swoją służbę w sposób prowadzący do naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka co uzasadniałoby uznanie, że pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Organ emerytalny w toku procesu nie wykazał, że J. K. (1) w okresie służby dopuścił się czynów, które nosiłyby znamiona służby na rzecz totalitarnego państwa, w rozumieniu zindywidualizowanych czynów ukierunkowanych na realizację zadań charakterystycznych dla tego państwa. Również z niekwestionowanych przez organ rentowy zeznań odwołującego wynika, że początkowo pracował w (...) jako pracownik cywilny i naprawiał radiotelefony do radiowozów w (...). Po rozpoczęciu służby w Wydziale (...) (...) w W. naprawiał sprzęt elektroniczny i magnetofony. Nie zajmował się

wykonywaniem czynności związanych z podsłuchami i nie odsłuchiwał nagrań dokonanych w trakcie takich czynności. (zeznania na rozprawie w dniu 6 listopada 2020 r. k. 51 – 51 v, nagranie z rozprawy – k. 53 a. s.)

Zgodnie z zasadą kontrydiktoryjności obowiązującą w procesie cywilnym, to na stronach postępowania ciąży obowiązek udowodnienia swoich twierdzeń poprzez prezentowanie materiału dowodowego na ich poparcie. W myśl art. 232 k.p.c. to strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. W postanowieniu z dnia 24 kwietnia 2019 r. Sąd Najwyższy wskazał, że zgodnie z przepisami art. 6 k.c. i 232 k.p.c. strony są obowiązane powoływać dowody na potwierdzenie faktów, z których wywodzą skutki prawne, a sąd jedynie w wyjątkowych przypadkach może dopuścić dowód niewskazany przez powoda lub pozwanego. Przepis art. 6 k.c., ustanawiający regułę rozkładu ciężaru dowodu, pozwala sądowi rozstrzygnąć sprawę w razie braku podstaw do stwierdzenia, czy istotny dla rozstrzygnięcia sprawy fakt miał miejsce. Sąd orzeka wówczas na niekorzyść strony, na której spoczywał ciężar udowodnienia faktu, z którego wywodziła skutki prawne (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2019 r., V CSK 486/18).

Zasada kontrydiktoryjności i dowodzenia swoich twierdzeń (art. 232 k.p.c.) obowiązuje również w odrębnym postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2008 r., I UK 151/08). Zaskarżenie decyzji organu rentowego nie powoduje zmiany w rozkładzie ciężaru dowodu. Jednocześnie wskazać trzeba, że w sytuacji, gdy zmiana decyzji organu rentowego następuje z urzędu z inicjatywy organu, to na organie spoczywa powinność udowodnienia faktów, z których wywodzi skutki prawne.

W rozpoznawanej sprawie organ rentowy nie wykazał się inicjatywą dowodową, nie zakwestionował w sposób przekonujący argumentów przedstawionych przez odwołującego się a dotyczących zadań wykonywanych przez niego w czasie zatrudnienia w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej. Swoje stanowisko w zakresie oceny przebiegu służby odwołującego organ rentowy oparł wyłącznie na informacji Instytutu Pamięi Narodowej. To oznacza, że prawidłowo uznał Sąd Okręgowy, że brak jest podstaw do zastosowania wobec odwołującego się przepisów art. 15c i 22a ustawy z 16 grudnia 2016 r. i wobec tego bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 178 ust. 1 Konstytucji RP polegający na niezastosowaniu art. 15c i 22a.

Podkreślić należy, że odwołujący się w 2009 r. przeszedł już procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa (decyzje z 30 listopada 2009 r. i z 17 grudnia 2009 r.). Organ rentowy wobec uzyskania informacji z (...) o przebiegu służby odwołującego się w organach bezpieczeństwa państwa w tożsamym okresie. na mocy powyższej decyzji za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa zmniejszył odwołującemu się podstawę wymiaru świadczenia emerytalnego z 2,6 % do 0,7 %. Powyższa decyzja została wydana w oparciu o przepisy ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową z 2009 r. Ustawa ta wprowadziła bowiem mechanizmy umożliwiające ponowne obliczenie wysokości świadczeń osób, pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2141). Zgodnie z art. 15b ust. 1 pkt 1 powyższej ustawy, służba w organach bezpieczeństwa państwa określonych w art. 2 wskazanej wyżej ustawy została potraktowana jak okres nieskładkowy, a podstawa wymiaru świadczenia emerytalnego wyniosła 0,7 % podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa w latach 1944 – 1990. To oznacza, że świadczenie emerytalne J. K. (1) zostało już raz obniżone w oparciu o dowody tożsame z dowodami, na podstawie których obniżono mu świadczenie po raz kolejny mocy decyzji z dnia 26 czerwca 2017 r.

Ten sam okres służby został objęty ponownym obniżeniem i to do poziomu minimalnego emerytury. Decyzję o ponownym ustaleniu wysokości emerytury Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał na podstawie art. 13b, 15c ust. 1 i art. 22a ust. 2 ustawy z 1994 r. w brzmieniu ustalonym ustawą z 2016 r.

Jak już wyżej wskazano, w sprawie nie ujawniono dowodów przestępczej działalności odwołującego się ani nie dokonano oceny jego indywidualnych czynów „przez ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, które służyłyby reżimowi komunistycznemu”. W związku z tym, że kryterium „pełnienia służby na

rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 1994 r. nie może być postrzegane tylko przez formalną przynależność do służb a powinno być ocenione także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, służących reżimowi komunistycznemu, a organ rentowy nie wskazał żadnych okoliczności świadczących o pełnieniu przez odwołującego się służby na rzecz totalitarnego państwa, które mogłyby skutkować ponownym obniżeniem wysokości jego świadczenia to Sąd Okręgowy prawidłowo uznał, że zaskarżona decyzja jest wadliwa i podlega zmianie. Powyższe okoliczności, w ocenie Sądu Apelacyjnego są wystarczające do oceny, że odwołanie jest zasadne.

W zakresie zarzutów apelacji dotyczących dokonania przez Sąd I instancji oceny zgodności ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją w zakresie nowelizacji dokonanej na podstawie ustawy z 16 grudnia 2016 r. Sąd Apelacyjny uznaje je za bezzasadne.

W szczególności nie zasługują na uwzględnienie zarzuty dotyczące naruszenia przepisów Konstytucji, które zostały wskazane szczegółowo w apelacji i przyjmuje za trafną ocenę ustawy z 16 grudnia 2016 r. dokonaną przez Sąd Okręgowy. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie ulega wątpliwości, że zapisy tej ustawy naruszają zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę równości wobec prawa, zasadę ochrony praw nabytych. Uznaje jednocześnie, że Sąd Okręgowy uprawniony był do dokonania takiej oceny w świetle powołanej przez Sąd pierwszej instancji uchwały Sądu Najwyższego z 23 marca 2016 r. (III CZP 102/15). Jak wskazał Sąd Najwyższy, co do zasady oceny zgodności z Konstytucją norm prawnych nie dokonuje ad casum Sąd Najwyższy lub sądy powszechne, lecz założenie to obowiązuje dopóty, dopóki Trybunał Konstytucyjny jest władny – w istniejącym otoczeniu normatywnym – realizować swoje funkcje ustrojowe.

W niniejszej sprawie taka sytuacja nie występuje, 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 tj. 3 lat od wniesienia odwołania. Wobec tego, do Sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy.

Należy przy tym podkreślić, że Sąd Okręgowy nie usunął z katalogu aktów prawnych kwestionowanych przepisów, co oczywiście należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, lecz wyłącznie pominął te przepisy przy wydawaniu wyroku w tej konkretnej sprawie, co nie koliduje z uprawnieniami przysługującymi Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Odnosnie naruszenia przez zapisy ustawy z 16 grudnia 2016 r. zasady demokratycznego państwa prawa, wskazać należy, że zasada ta wyraża w istocie trzy odrębne zasady konstytucyjne, a mianowicie: państwa demokratycznego, państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP. red. Safjan/Bosek 2016, wyd.1/ Tuleja). Przy czym, zasada zaufania, wywodząca się z zasady demokratycznego państwa prawnego, opiera się na wymogu pewności prawa, a więc na takich jego cechach, które gwarantują bezpieczeństwo prawne jednostki. Koniecznym wymogiem realizacji zasady zaufania jest zagwarantowanie bezpieczeństwa prawnego związanego z pewnością prawa. Wobec powyższego uznać należy, że bezpieczeństwo prawne jednostki zapewnia przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowania

działań własnych (wyr. TK z 14.6.2000 r., P 3/00). W realiach niniejszej sprawy uznać należy, że dokonanie po ponad 6 latach od poprzedniej regulacji z 2009 r., obniżającej wysokość emerytur i rent funkcjonariuszy, którzy służyli w organach bezpieczeństwa państwa, a po 26 lat po transformacji ustrojowej - kolejnego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy bez ujawnienia nowych okoliczności - godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej, bowiem polega na arbitralnym obniżeniu świadczenia, naruszając tym samym zasadę ochrony praw nabytych a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Sąd Apelacyjny nie kwestionuje przy tym twierdzenia organu emerytalno-rentowego, że z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i prawa nie wynika, że każdy bez względu na cechujące go właściwości może zakładać, że unormowanie jego praw nabytych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ochrona praw

nabytych nie oznacza bowiem nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, jeśli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie i niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego. Nie można jednak pominąć tego, że wysokość świadczenia funkcjonariuszy pełniących służbę w latach 1944 – 1990 została już zmniejszona mocą ustawy z dnia 2009 r. Zgodność przepisów ustawy z 2009 r. była przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny (K 6/09), który w orzeczeniu z dnia 24 lutego 2010 r. wskazał, że celem ustawodawcy kierującego się zasadą sprawiedliwości społecznej było obniżenie emerytury funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. W tym celu obniżono podstawę wymiaru emerytur policyjnych z 2,6 % do 0,7 % podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa. Wówczas Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że ustawodawca dokonując obniżenia świadczeń nie naruszył istoty prawa do istoty zabezpieczenia społecznego, gdyż dokonane obniżenie świadczeń, chociaż znaczne, mieściło się w ramach swobody ustawodawcy, wyznaczonej przez Konstytucję.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustawodawca był uprawniony, pomimo upływu 19 lat, do obniżenia wysokości świadczeń za okres służby w organach bezpieczeństwa. Powyższe stanowisko argumentował tym, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie uleganie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść.

Odnosząc powyższe rozważania do przedmiotowej sprawy, w ocenie Sądu Apelacyjnego, trafne jest stanowisko Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym obniżenie świadczeń dokonane ustawą z 16 grudnia 2016 r. jest ingerencją w sferę świadczeń znacznie dalej idącą, a przyjęty dla obliczania wysokości świadczeń współczynnik 0,0 % oraz ograniczenie wysokości tej emerytury maksymalnie do średniej emerytury z systemu powszechnego jest sprzeczne z zasadą zaufania do państwa i ochrony praw nabytych. Jednocześnie za trafną uznać należy ocenę Sądu Okręgowego, że znowelizowane przepisy ustawy naruszają także zasadę proporcjonalności między środkami zastosowanymi przez ustawodawcę, a celem jaki ma być osiągnięty. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 24 lutego 2010 r. zastosowany w ustawie z 2009 r. współczynnik 0,7 % stanowił minimum, poniżej którego świadczenia byłyby wyliczane w sposób naruszający wskazane powyższej zasady konstytucyjne. W związku z tym, przyjęć należy, że każdy współczynnik poniżej 0,7 %, a zatem przyjęty ustawą z 2016 r. współczynnik 0,0 % narusza zasady ochrony praw nabytych i proporcjonalności i wykracza poza ramy jakie wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 24 lutego 2010 r.

Wskazana regulacja obniżająca świadczenie po raz drugi prowadzi ponadto do powtórnego karania funkcjonariuszy za ten sam czyn, to jest do naruszenia zasady *ne bis in idem*. Jak trafnie wskazał Sąd Okręgowy, pomimo że ustawa z 2016 r. nie przewiduje odpowiedzialności karnej, a podstawą odpowiedzialności funkcjonariuszy nie jest stwierdzenie ich winy za przestępstwo czy wykroczenie, to należy traktować ją w sposób zbliżony do odpowiedzialności karnej. Ustawodawca bowiem w sposób odgórny przyjął, że wszyscy funkcjonariusze będący adresatami powyższej ustawy dopuścili się czynów, których popełnienie kwalifikuje ich do obniżenia świadczeń emerytalnych. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, podwójne karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego. Wobec tego, że świadczenie odwołującego się zostało już raz obniżone na mocy ustawy z 2009 r., przyjęć należy, że powtórne jego obniżenie ustanowi w istocie powtórne jego ukaranie za pozostawanie w służbie przed 1990 r. co jest sprzeczne z zasadami Konstytucji. Dlatego prawidłowo uznał Sąd Okręgowy, że ten argument stanowi również przesłankę do uznania, że ustawa z 16 grudnia 2016 r. nie może stanowić podstawy do wydania decyzji zaskarżonej w niniejszej sprawie.

Wobec powyższego za uzasadnioną należy uznać ocenę Sądu Okręgowego, że ponowne obniżenie świadczenia odwołującego się na mocy przepisów ustawy z 2016 r. stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady równości wobec prawa i ochrony praw nabytych. Z materiału dowodowego zebranego w sprawie wynika, że organ rentowy nie wykazał nowych okoliczności uzasadniających ponowne obniżenie świadczenia odwołującego się, to

jest podejmowania przez odwołującego się działań w okresie służby, polegających na naruszaniu podstawowych praw i wolności człowieka, służących reżimowi komunistycznemu w okresie przed 1990 r., która to służba stanowi przesłankę do ponownego obniżenia wysokości świadczenia odwołującego się. Podkreślić również należy, że regulacja przyjęta ustawą z 2016 r., wprowadzająca wskaźnik w wysokości 0,0 % stanowi naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, albowiem w sposób arbitralny obniża wysokość świadczeń części funkcjonariuszy i zasadniczo do jednakowego poziomu bez względu na okres pełnienia służby przed 1990 r., miejsce pełnienia, zajmowane stanowisko.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. oraz art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c., Sąd Apelacyjny wskazuje, że przepis art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. dopuszcza możliwość zawieszenia postępowania, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania, które toczy się przed Trybunałem Konstytucyjnym lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Taka podstawa wstrzymania biegu postępowania może znaleźć zastosowanie zarówno wówczas, gdy sąd zwróci się z pytaniem prawnym do jednego z tych Trybunałów w danym postępowaniu, jak i wtedy, gdy z pytaniem takim wystąpił inny sąd (tak Sąd Najwyższy w wyroku z 28 września 1994 r., I PRN 61/94 OSNAPiUS 1995, nr 1, poz. 6). Zastosowanie powołanej normy procesowej ma charakter fakultatywny, o jej zastosowaniu decydować powinien całokształt okoliczności sprawy. Tym samym uznać należy, że Sąd pierwszej instancji miał możliwość, a nie obowiązek zawieszenia postępowania.

Biorąc pod uwagę, że w niniejszej sprawie odwołanie wpłynęło do Sądu Okręgowego 13 września 2018 r., a nie ma możliwości uzyskania sprawnej kontroli konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny i zapewnienia stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie tj. 3 lat od wniesienia odwołania, uznać należy, że w niniejszej sprawie to na sądzie powszechnym spoczywał - w ramach sądowego stosowania prawa – obowiązek dokonania wykładni w zgodzie z Konstytucją RP, na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji. Sąd Okręgowy słusznie oddalił również wniosek organu rentowego o zawieszenie postępowania.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd Apelacyjny uznał, że zaskarżony wyrok oparty jest na prawidłowych ustaleniach faktycznych i odpowiada prawu, zaś apelacja nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Z tych względów Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 385 k.p.c. orzekł, jak w sentencji wyroku.

Sędziowie: Przewodniczący:

Marcin Graczyk Anna Michalik

Dorota Szarek