

Sygn. akt III AUa 772/21

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 lutego 2022 r.

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

Przewodniczący: Sędzia SA Ewa Stryczyńska

po rozpoznaniu w dniu 8 lutego 2022 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy A. A.

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

o wysokość emerytury policyjnej

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

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

z dnia 29 marca 2021 r. sygn. akt XIII 1U 18906/18

I. zmienia zaskarżony wyrok i oddala odwołanie;

*II. nie obciąża A. A. kosztami zastępstwa prawnego Dyrektora Zakładu Emerytalno – Rentowego
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w postępowaniu apelacyjnym.*

Ewa Stryczyńska

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 9 czerwca 2017 r. ((...)) dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej A. A., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1 902,60 zł.

Podstawą wydania decyzji był art. 15c i 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 (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm., zwanej "ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy") 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 świetle powołanych przepisów, emerytura osoby, która w latach 1944-1990 pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Wysokość tak ustalonego świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Kwota ta w dniu wydania zaskarżonej decyzji wynosiła 2.069,02 zł brutto.

A. A. odwołał się od w/w decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r. Odwołujący się podniósł, że zaskarżona decyzja została wydana m.in. na podstawie przepisów prawa niezgodnych z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 42 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także sprzecznych z wiążącymi Polskę aktami prawa międzynarodowego.

Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie i zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu podniósł, że zaskarżona decyzja jest zgodna ze wskazanymi w odwołaniu przepisami prawa, a tym samym odwołanie pozbawione jest podstaw prawnych. Ponadto organ rentowy wskazał, że postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczenia zostało wszczęte z urzędu w związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) oraz uzyskaniem z Instytutu Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby, która była dla niego wiążąca.

Wyrokiem z 29 marca 2021r. Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił A. A. prawo do emerytury policyjnej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017r.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Decyzją z 9 stycznia 1991 r. ustalono dla A. A. prawo do emerytury policyjnej od 1 stycznia 1991 r. Emerytura z tytułu wysługi lat po zaokrągleniu, za 30 lat wyniosła 85 % podstawy wymiaru.

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) Dyrektor ZER MSWiA otrzymał informację nr 307237/2017 z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby strony odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 lipca 1978 r. do 31 lipca 1990 r. i na jej podstawie dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1902,60 zł. brutto.

W uzasadnieniu organ wskazał, że wskaźnik podstawy wymiaru emerytury odwołującego się za okres służby na rzecz totalitarnego państwa obniżono do 0,0% podstawy wymiaru za każdy rok we wskazanym okresie i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Organ rentowy powołując się na art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dodatkowo uznał, że wysokość tak ustalonego świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Zakład ostatecznie ustalił wysokość świadczenia dla osoby odwołującej na kwotę 1 902,60 zł brutto wraz z przysługującymi wzrostami i dodatkami, a po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i zaliczki na podatek dochodowy – 1 582,37 zł.

Przed wydaniem zaskarżonej decyzji wysokość emerytury odwołującego w decyzji waloryzacyjnej z 27 lutego 2017 r. została ustalona od 1 marca 2017 r. na kwotę 3 151,40 zł. brutto i 2 590,77 zł. netto.

W sprawie udowodniono, że A. A. w okresie o którym mowa w Informacji IPN to jest od 1 lipca 1978 r. do 31 lipca 1990 r. służył w (...) w W. jako starszy inspektor (...). Do zadań odwołującego się należało prowadzenie dochodzeń i śledztw w sprawach kradzieży samochodów, przestępstw popełnianych na terenie lotniska, zabójstw osób z zagranicy. Nie prowadził żadnych śledztw przeciwko działaczom opozycji. Uczestniczył w przeszukaniach oraz w śledztwach przeciwko opozycji w charakterze protokolanta. Dotyczyły one nielegalnych drukarni. Sąd stwierdził, że odwołujący się został pozytywnie zweryfikowany, uznano, że „posiada kwalifikacje moralne do pełnienia służby w Policji”. A. A. w demokratycznym państwie służył do 15 grudnia 1990 r. Następnie pracował w (...) jako pracownik cywilny oraz w (...) jako dyspozytor.

Odwołujący się jest inwalidą II grupy, cierpi na niedowład nerwów strzałkowych co przyczyniło się do niemożności kontynuowania służby w (...) po 1990 r. Wobec odwołującego się nie toczyły się żadne postępowania, w których byłby podejrzanym o popełnienie przestępstwa. Odwołującemu się nie zostało obniżone świadczenie emerytalne na podstawie tzw. pierwszej ustawy dezubekizacyjnej. Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że ustalanie indywidualnych przewinień funkcjonariuszy na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum IPN jest niemożliwe i niecelowe.

W aktach osobowych odwołującego się brak dowodów, by odwołujący się w trakcie służby naruszał prawa i wolności człowieka.

Sąd Okręgowy wskazał, że powyższy stan faktyczny ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w aktach rentowych i w aktach osobowych nadesłanych przez IPN jak też na podstawie zeznań odwołującego się w zakresie w jakim dotyczyły wykonywanych przez niego czynności. Zeznania te Sąd obdarzył walorem wiarygodności, bo korespondowały z dowodami z dokumentów z akt personalnych i zaświadczeniem o przebiegu służby. W ocenie Sądu Okręgowego treść dokumentów nie budzi wątpliwości, nie były one także kwestionowane przez żadną ze stron co do faktycznego przebiegu służby odwołującego się.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione i wskazał, że kwestią sporną w sprawie była ocena zgodności z prawem obniżenia odwołującemu się wysokości emerytury policyjnej poniżej wskaźnika obowiązującego w powszechnym systemie zabezpieczenia emerytalnego dla okresów nieskładkowych tj. poniżej wskaźnika 0,7% i zredukowania jej do wysokości średniego świadczenia w powszechnym systemie zabezpieczenia emerytalnego bez proporcjonalności w stosunku do okresu wysługi emerytalnej.

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 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2,6 podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4 ustawy nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2).

Zgodnie z ustawą nowelizującą, emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, 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 2017 r. była 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 doliczono do wysługi emerytalnej i podwyższyły one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Co więcej, ustawodawca, na mocy nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. uchylił także wynikającą z dotychczasowego przepisu art. 15b ust. 2 zasadę, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. odpowiednio stosuje się m.in. art. 15 ust. 4, stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą.

Obecnie nowy przepis art. 15c ust. 2 stanowi, że odpowiednio stosuje się art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6, przy czym emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

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

Ustawa wprowadziła dodatkowo wyjątki, pozwalające na wyłączenie jej stosowania 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), ale taka okoliczność nie była podnoszona w toku niniejszego postępowania, a nadto IPN nie potwierdził, by taka okoliczność wynikała z dokumentacji osobowej odwołującego się.

Inną możliwość wyłączenia zastosowania przepisów o obniżeniu świadczenia przewiduje art. 8a ustawy, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosowną decyzją, z uwagi na krótkotrwałą służbę funkcjonariusza przed 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Odwołujący się nie zwrócił się z tego rodzaju wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zgodnie z art. 13b ust. 1 za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, a w tym tych w których służył odwołujący tj. jednostkach organizacyjnych (...), i ich poprzedniczek, oraz ich odpowiednikach terenowych, wypełniających zadania (...), w tym w (...).

Poza sporem pozostaje, że 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 (...) (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.

Na tej podstawie Sąd Okręgowy w Warszawie zawieszał postępowania w innych sprawach o podobnym stanie faktycznym i opartych na tej samej podstawie prawnej i tak też uczynił w niniejszej sprawie. Postanowieniem z 14 października 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie podjął zawieszono postępowanie.

Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt P 4/18 odroczył wydanie orzeczenia, nie wskazując nawet przybliżonego terminu jego wydania zatem w istocie zaprzestał procedowania w tej sprawie.

Sąd Okręgowy wstępnie podkreślił, że uwzględnił regulacje zawarte we wskazanej ustawie, mimo zarzutów dotyczących m. in. trybu jej uchwalenia, gdyż wskazany akt prawny co do zasady objęty jest domniemaniem konstytucyjności (por np. Wyrok TK z 20 VII 2006 r., K 40/05, OTK ZU 2006, nr 7A, poz. 82. 45 Wyrok TK z 16 I 2007 r., U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 3. 46 Wyrok TK z 9 III 2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2), ponieważ został uchwalony przez Parlament, podpisany przez Prezydenta RP oraz prawidłowo promulgowany w Dzienniku Ustaw. Tym samym nie może budzić wątpliwości, że wskazana ustawa weszła w życie i formalnie wiąże zarówno sąd orzekający jak i organ ubezpieczeniowy oraz stronę odwołującą się. Kluczowe w sprawie było jednak dokonanie oceny, czy przepisy spornej ustawy były zgodne z Konstytucją RP. W tej kwestii Sąd wystąpił ze stosownym pytaniem prawnym, lecz dotychczas nie uzyskał na nie żadnej odpowiedzi. Sąd stwierdził, że dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami odwołującego się 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).

W kontekście konstytucyjnego prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki Sąd zwrócił uwagę na to, że pomimo znacznego upływu czasu (sprawa zarejestrowana pod sygn. P 4/18 wpłynęła do Trybunału Konstytucyjnego 27 lutego 2018 r.) postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nadal się nie zakończyło i nie można racjonalnie przewidzieć kiedy się zakończy. Takie procedowanie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie daje zatem żadnych gwarancji a wręcz podstaw do uznania że zakończenie postępowania nastąpi niezwłocznie. Oznacza to zaś, że faktycznie we wskazanej sprawie nie jest obecnie możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej zaskarżonej do Trybunału ustawy, a dalsze oczekiwanie przez Sąd Okręgowy w Warszawie na wynik kontroli konstytucyjnej ze strony Trybunału jest nieuzasadnione, gdyż podważałoby prawo stron do zakończenia niniejszego postępowania w rozsądnym terminie.

Odwołujący się w niniejszej sprawie ma prawo do rozpoznania jego sprawy przed sądem w rozsądnym terminie (art. 6 EKPC i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). W praktyce orzeczniczej Europejskiego Trybunału, dotyczącej wykładni art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (co do zasady), dochodzi do stwierdzenia naruszenia tego przepisu konwencji, niezależnie od tego jak skomplikowany charakter ma sprawa, jeśli postępowanie w jednej instancji trwało dłużej niż 3 lata (zob. m.in. wyr. ETPCz w sprawie Guincho przeciwko Portugalii, z 10 lipca 1984 r, skarga nr 8990/80.

Gdy zatem uwzględni się okres jaki upłynął od dnia złożenia odwołania w niniejszej sprawie (18 lipca 2017 r. wpływ sprawy do ZER MSWiA) staje się oczywiste, że w przypadku dalszego oczekiwania na wynik postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, może zaistnieć rażące i nie dające się usprawiedliwić naruszenie wskazanego wyżej trzyletniego rozsądnego terminu na rozpoznanie sprawy, co z kolei oznaczałoby naruszenie przez Sąd pierwszej instancji przepisów zarówno art. 6 Konwencji jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tej perspektywy Sąd Okręgowy w Warszawie zmuszony był wydać w sprawie merytoryczne rozstrzygnięcie bez oczekiwania na ocenę przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy.

W ocenie 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. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 8 sierpnia 2017 r. (sygn. I UK 325/16, Lex nr 2389585), 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. także uchwałę Sądu Najwyższego z 4 lipca 2001 r., sygn. III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 Nr 2, poz. 34 oraz wyroki tego Sądu z 7 kwietnia 1998 r., sygn. I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 Nr 1, poz. 6; z 20 sierpnia 2001 r., sygn. III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 Nr 6, poz. 130; z 8 stycznia 2009 r., sygn. I CSK 482/08, LEX nr 491552). Do tej argumentacji odwołał się także Sąd Apelacyjny w Katowicach w uzasadnieniu postanowienia z 28 października 2019 r. (sygnatura akt III AUz 462/19), uchylającego postanowienia Sądu Okręgowego w Gliwicach zawieszającego postępowanie, w sprawie dotyczącej odwołania od decyzji dotyczącej wysokości emerytury, z uwagi pytanie prawne zadane przez tutejszy sąd i zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. P 4/18. Sąd ten wskazał, że „nie ma obowiązku oczekiwania na wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, zważywszy, że zawieszenie postępowania, a więc pozostawanie sprawy w stanie spoczywania, jest wyjątkiem od ogólnego obowiązku sprawnego działania każdej instytucji publicznej, przewidzianego we wstępie do Konstytucji oraz szczególnego obowiązku rozpoznawania spraw sądowych bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 Konstytucji).” Sąd ten nadto wskazał, że zgodnie z art. 8 Konstytucji jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio. Adresatem tej normy są przede wszystkim sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1), a stosowanie Konstytucji „nie jest zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 ust. 1), ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie (vide: wyr. Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., sygn. I UK 325/16, LEX nr 2389585).”

W zakresie poglądów doktryny w przedmiocie dopuszczalności samodzielnego badania przez sąd powszechny zgodności ustawy z Konstytucją wskazać należy, że obecnie przeważające zdaje się być stanowisko, według którego możliwe jest dokonywanie takiego rozstrzygnięcia w ramach tzw. doktryny konieczności, gdy nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją dokonywanego przez Trybunał Konstytucyjny. W tej kwestii Prof. Leszek Garlicki wskazał, że jeżeli wystąpi sytuacja, w której Sąd w określonej z sprawie zdecyduje, że przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną, a jednocześnie w sprawie nie wypowiedział się dotąd TK, jak również nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia TK, to Sąd ten dysponuje kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia (tak L. Garlicki, „Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7–9, s. 22).

Z powoływanej wyżej doktryny konieczności wynika, że w sytuacji, gdy nie jest możliwe wyeliminowanie sprzeczności pomiędzy normą konstytucyjną i ustawową w procesie wykładni w zgodzie z Konstytucją, a jednocześnie nie można uzyskać niebudzącego wątpliwości prawnych rozstrzygnięcia TK w tym względzie, sąd powszechny powinien wziąć tę odpowiedzialność na siebie. Wynika to z konieczności zapewnienia obywatelowi w ramach procesu wymierzania sprawiedliwości prawa do sądu bezpośrednio na podstawie Konstytucji (art. 45 ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 Konstytucji RP).

Należy też podkreślić, że za dopuszczalnością rozproszonej kontroli konstytucyjnej dokonywanej przez sądy powszechne polegającej na odmowie zastosowania w konkretnej sprawie i między tymi konkretnymi stronami ustawy uznanej przez sąd powszechny za sprzeczną z Konstytucją RP wypowiedziało się również wielu przedstawicieli doktryny (porównaj np.: Bogusław Banaszak, Komentarz do art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, teza 7; Maciej Gutowski, Piotr Kardas „Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji, Warszawa 2017, s. 196.; Ryszard Balicki „Bezpośrednie stosowanie konstytucji, Kwartalnik „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4; Ewa Łętowska „Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego. Co mogą zrobić sądy?” (<https://kulturaliberalna.pl/2016/04/19/ewa-letowska-trybunal-konstytucyjny-kryzys/>).

Podobne głosy były również powszechnie wyrażane przez przedstawicieli doktryny (m.in. Małgorzata Gersdorf, Marek Safjan, Karol Weitz, Marcin Matczak, Krzysztof Urbaniak) na konferencji zorganizowanej w Katowicach

3 marca 2017 r. pod hasłem „Sędzia a Konstytucja. Kryzys sądownictwa konstytucyjnego a rozproszona kontrola zgodności prawa z Konstytucją” (<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sedziowie-gdy-panstwo-prawa-zagrozona-trzeba-odwozywac-sie-do-konstytucji,184388.html>). Podzielając powyższą argumentację i odwołując się do doktryny konieczności Sąd Okręgowy uznał, że w niniejszej sprawie sąd powszechny mógł zbadać zgodność z Konstytucją RP przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji.

Sąd Okręgowy uwzględnił, że w niniejszej sprawie zaistniał faktyczny brak możliwości dokonania kontroli zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny. Tym samym Sąd ten uznał powinność samodzielnego dokonania oceny zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy. Sąd Okręgowy powołał się w tej kwestii na uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 23 marca 2016 r. (sygn. III CZP 102/15), w której stwierdzono, że 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 zachodzi, 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. Tym samym w niniejszym przypadku możliwość właściwej kontroli konstytucyjnej musi zapewnić obywatelowi sąd powszechny rozpoznający sprawę.

Za słusnością powyższej argumentacji przemawia również odwołanie się do przykładu zaistniałego w praktyce sądownictwa cypryjskiego, w którym Konstytucja Cypru nie przewidywała możliwości samodzielnej kontroli przez sądy zgodności z konstytucją aktów prawnych. Gdy umocowany do takiej kontroli Sąd Konstytucyjny Cypru nie mógł być ukształtowany w sposób zgodny z opisanym w konstytucji (brak udziału w jego składzie członków narodowości tureckiej), rolę kontroli konstytucyjnej musiał przejąć na siebie Sąd Najwyższy w ramach właśnie tzw. doktryny konieczności, dzięki której na Cyprze ukształtował się rozproszony model kontroli konstytucyjnej (por. P. Mikuli „Doktryna konieczności...s.644). Także zatem powyższa analogia prowadzi do wniosku o konieczności samodzielnej oceny zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy przez sąd powszechny.

Powyższa argumentacja legła u podstaw wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, pomimo niewydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Skutkiem dokonanej przez Sąd „rozproszonej kontroli konstytucyjnej” (na podstawie art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. Konstytucji) było pominięcie zakwestionowanych przepisów ustawy przy wydawaniu indywidualnego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, a nie ich usunięcie z katalogu aktów prawnych, co w żaden sposób nie koliduje z uprawnieniami zagwarantowanymi Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Zdaniem Sądu Okręgowego odwołanie okazało się zasadne, choć odwołujący się formalnie pełnił służbę na rzecz organów totalitarnego państwa, wskazanych w art. 13 b ust. 1 znowelizowanej ustawy, o której mowa powyżej.

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.

Kluczowe dla Sądu pierwszej instancji było uznanie, że w sprawie nie powinny być stosowane przepisy, na których oparto zaskarżoną decyzję, gdyż były one sprzeczne z Konstytucją RP. Sąd wskazał, że stosownie do art. 13 a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, na wniosek organu emerytalnego Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Taką też informację otrzymał Dyrektor ZER MSWiA i na jej podstawie wydał zaskarżoną decyzję.

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 i była wiążąca dla Dyrektora ZER MSWiA.

Informacja o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), lecz jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby fizycznej. Wskazana czynność ma charakter stricte informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie określonych faktów, zamieszczonych w aktach osobowych funkcjonariusza, celem ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych

O ile informacja ta była wiążąca dla organu emerytalno – rentowego, o tyle nie jest wiążąca dla sądu. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wykrystalizował się pogląd spójny ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. postanowienie z 12 stycznia 2018 r., sygn. I OSK 2848/17, LEX nr 2445886), zgodnie z którym informacja o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem). Tak rozumiany skutek informacji o przebiegu służby został także zaaprobowany w orzecznictwie sądów powszechnych (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego z 6 września 2016 r., sygn. III AUa 1618/14, LEX nr 2148463), co oznacza, że sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji IPN. Skoro sąd powszechny nie wiąże informacja o przebiegu służby, to w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd jest zobowiązany do rekonstrukcji jej przebiegu w konkretnym wypadku.

Sąd Okręgowy podkreślił, że odwołujący się negował fakt służby na rzecz totalitarnego państwa.

W ocenie Sądu pierwszej instancji analiza orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. (sygn. 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 (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) w związku z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. są 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 nieproporcjonalne w stosunku do wysługi emerytalnej obniżenie świadczeń.

W ocenie Sądu Okręgowego służba w organach SB w kolejnej ustawie kwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa zasługuje na negatywną ocenę, jednakże zważyć należy, że ingerencja ta jest nieproporcjonalna i drastyczna oraz dokonana po 27 latach od zakończenia służby przez odwołującego się i nabycia uprawnień emerytalnych, gdy odwołujący się, urodzony w (...) r. miał 72 lata a zatem był w takim wieku i stanie zdrowia, w którym trudno jest mu się dostosować do zmienionej sytuacji prawnej.

Przy wprowadzaniu pierwszej ustawy tzw. deuzbekizacyjnej celem ustawodawcy kierującego się zasadą sprawiedliwości społecznej było obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Narzędziem do tego celu było obniżenie tym funkcjonariuszom podstawy do wymiaru emerytur policyjnych z 2,6% na 0,7% przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowych korzystniejszych niż w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych podstaw wymiaru emerytur policyjnych.

Tymczasem aktualnie na podstawie noweli z 2016 r. do ustawy zaopatrzeniowej dokonano zmniejszenia świadczenia, co prawda do poziomu średniego jak w systemie powszechnym, ale jednocześnie w ogóle pominięto okres służby pełnionej przez odwołującego się przed 1990 r. skoro policzono go wskaźnikiem po 0 % za każdy rok służby oraz

przez ograniczenie do wysokości średniego świadczenia z powszechnego systemu pominięto okresy zaliczane do służby przed wstąpieniem do niej a także wypracowane po zakończeniu służby.

Trybunał oceniając ustawę z 2009 r. stwierdził, 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. O tyle zdaniem sądu taka ocena w odniesieniu do ustawy nowelizującej z 2016 r. nie jest możliwa.

Analizując kwestię zgodności art. 13 i art. 15b ustawy w/w ustawy znowelizowanej w 2009 r. z art. 2 Konstytucji Trybunał podkreślił (pkt 10.2, 10.7, że: „zatrudnienie byłych funkcjonariuszy SB, którzy uzyskali pozytywną opinię w postępowaniu kwalifikacyjnym w 1990 r., w tworzonym UOP nie oznaczało - i nie mogło oznaczać - kontynuacji tej samej służby. Zatrudnienie tych byłych funkcjonariuszy SB nie było zatem równoznaczne z zapewnieniem im świadczeń emerytalnych za okres służby w latach 1944-1990 na takim samym poziomie jak za okres służby po roku 1990. Ustawodawca w latach 1989-2009, jak to zostało wskazane wyżej, zarówno w drodze kolejnych ustaw, jak i podejmowanych uchwał dawał wielokrotnie wyraz swojemu jednoznacznie negatywnemu stosunkowi do organów bezpieczeństwa Polski Ludowej.

Trybunał uznał wówczas, że ustawodawca był upoważniony - mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej - do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Trybunał stwierdził jednocześnie, że ustawodawca miał prawo ograniczyć w zakwestionowanych przepisach niesłusznie nabyte przywileje emerytalne członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej oraz, że sięgnął do środka adekwatnego dla uzyskania usprawiedliwionego celu; uczynił to zarazem w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla adresatów zakwestionowanych norm i nie naruszył art. 32 Konstytucji RP.

Analizując art. 32 ust 1 Konstytucji (pkt 11.3) w uzasadnieniu wyroku Trybunału z 24 lutego 2010 r. (sygn. 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 uznał za istotną (relewantną), gdyż, jak wskazał, znajduje podstawę w zasadzie sprawiedliwości społecznej i preambule do 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.

Przedstawiona wyżej wykładnia przepisów wprowadzonych w 2009 roku, obniżających emerytury części grupy funkcjonariuszy „służb mundurowych”, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny, w ocenie sądu pierwszej instancji, pozwala na dokonanie wykładni przepisów wprowadzonych nowelą z 2016 r. Przedstawione wyżej stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem Sądu Okręgowego, prowadzi do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją nowej regulacji, gdyż ingerencja w sferę świadczeń w nowej ustawie jest znacznie dalej idąca a współczynnik przyjęty do 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.

Jak już wskazano ocena zgodności z Konstytucją pierwszej ustawy dezubekizacyjnej nastąpiła przy uwzględnieniu rzeczywistej wysokości świadczeń uzyskiwanych przez byłych funkcjonariuszy, 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 przez 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)].

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

Z tej perspektywy oceniając Sąd uznał, że nowa regulacja ustawowa narusza 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 wynika, że 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, że 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 (sygn. 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 8 sierpnia 2017 r. (sygn. 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 17 marca 2016 r. (sygn. 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, zdaniem Sądu Okręgowego, ustawa emerytalna w brzmieniu nadanym mocą art. 1 ustawy nowelizującej z grudnia 2016 r. 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 stanowionego 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., sygn. K 6/09).

Zdaniem Sądu Okręgowego wspomniana nowelizacja łamie zasadę zaufania do państwa i prawa. Prawodawca, narusza zasady i wartości konstytucyjne, w tym w szczególności w 2016 r. 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. Takie działanie ma charakter represyjny i dyskryminacyjny. Omawiana zasada opiera się na pewności prawa a więc takim zespole 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 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00). Powyższe zasady narusza ingerencja ustawodawcy w wysokość świadczenia należnego odwołującemu się w tak odległym czasie od momentu zakończenia służby i nabycia uprawnień emerytalnych.

Nie jest też akceptowalna, zdaniem sądu sytuacja, że każda 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 odwołującego się uprawnienie do emerytury/renty w określonej wysokości zostało nabyte niesłusznie.

Nowe brzmienie art. 15c ust. 3, zrywa z dotychczasowymi zasadami systemu ubezpieczeń społecznych. Przepis ten wskazuje, że wysokość obniżonej emerytury nie może przewyższać przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Analogiczny zapis znalazł się w art. 22 ust. 3 dotyczącym renty inwalidzkiej oraz art. 24a ust. 2 w odniesieniu do renty rodzinnej. Niezależnie zatem od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość świadczenia jest z góry ograniczona w oderwaniu od sytuacji prawnej konkretnej osoby. Ponadto, nawet po wypracowaniu po 1990 r. emerytury, której wysokość przewyższałaby średnią emeryturę wypłaconą przez 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.

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.

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 się 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.”

W ocenie Sądu pierwszej instancji, skutkiem zaskarżonej 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 przez odwołanie się do kryterium przeciętnej emerytury i renty, a także przyjęcie obniżenia o 10% podstawy wymiaru renty za każdy rok służby przed 1990 r. (co w istocie także prowadzi do pozbawienia prawa do zabezpieczenia społecznego w zakresie uposażenia rentowego) niewątpliwie obniża świadczenia wypracowane przez skarżącego z pominięciem faktycznej wysługi emerytalnej.

Jeszcze bardziej wyrazisty przykład arbitralnego obniżenia wysokości świadczenia odwołującego się dotyczy relacji sytuacji prawnej osoby odwołującego się do osób znajdujących się w sytuacji art. 10 ustawy emerytalnej. Rażącym 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.

Sąd zauważył też, że 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 sądowniczej 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.

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 zaskarżonej 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 r. Trybunał wskazał bowiem w uzasadnieniu orzeczenia, że jednym z zasadniczych argumentów przemawiających wówczas za oceną ustawy z 23 stycznia 2009 r. jako nienaruszającej konstytucyjnych standardów ochrony praw nabytych była okoliczność, że choć „ustawodawca był 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 r. 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 był 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 ponownej ingerencji w wysokość świadczenia.

Pogwałcenie zasady równości, a także sprawiedliwości społecznej stanowi 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 sami 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.

Podobnie, nie ma żadnego uzasadnienia dla wyłączenia stosowania zasady równości przez ograniczenie stosowania art. 14 ustawy emerytalnej. Osoba odwołująca się bowiem, podobnie jak inni funkcjonariusze, była zatrudniona poza służbą lub zachodziły co do niej inne okoliczności, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 2, zaś pozbawienie jej de facto uprawnień z tego tytułu godzi jaskrawo w zasadę równości i sprawiedliwości społecznej. Tym samym brak jest podstaw, aby wyłącznie ze względu na służbę przed 1 sierpnia 1990 r. pozbawiać możliwości uwzględnienia służby na rzecz państwa polskiego 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, a także z zasadą równości (uwagi SN do projektu ustawy).

Omawiana ustawa narusza również zasadę proporcjonalności, która na gruncie prawa polskiego wynika także z art. 2 Konstytucji (por wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 1996 r., sygn. 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. K 11/94). Zasada ta sprowadza się więc do tego, że w sytuacji, gdy 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 się przedmiotowa regulacja jest nieproporcjonalna, gdyż sankcje finansowe w postaci pozbawienia świadczeń emerytalnych/rentowych za okres służby przed 31 lipca 1990 r. stosowane są w sposób automatyczny.

Wprowadzona została koncepcja winy zbiorowej, nieproporcjonalnej do celu jakim było zamknięcie określonego rozdziału w dziejach państwa. 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. Poza tym sankcja ta dotyczy osoby, która w 2017 r. kiedy nastąpiła weryfikacja wysokości jej świadczenia miała lat 72 a więc pozostawała w wieku, który z racji utraty sił do pracy nie była w stanie dostosować się do zmienionej sytuacji prawnej.

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 art. 67 ust. 1 Konstytucji 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 już została decyzja konkretyzująca to prawo a w niniejszym przypadku taka decyzja z uwagi na zasady sprawiedliwości społecznej wydano została już w 1991r., to stanowi prawo majątkowe podlegające ochronie konwencyjnej i konstytucyjnej. Wymaga podkreślenia, że wysokość świadczenia w 1991 r. została ukształtowana już w państwie o demokratycznym ustroju. Powołanie się na konieczność poprawienia przez ustawodawcę własnych uprzednich rozwiązań nie świadczy o potrzebie zaspokojenia sprawiedliwości społecznej. Ponowna drastyczna ingerencja w wysokość świadczenia odwołującego się naruszyła jego bezpieczeństwo socjalne. 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.

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., sygn. 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 się, gdyby nawet uznać je co do zasady za dopuszczalne, było nieproporcjonalne a przez to niesprawiedliwe.

Nowelizacja z grudnia 2016 r. 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 r. lub okresy służby od 1 sierpnia 1990 r., 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 r. 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, 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.) do kwoty 1902,60 zł mimo wysługi emerytalnej na poziomie ponad 29 lat (vide decyzja z 9 stycznia 1991r. w aktach emerytalno -rentowych).

Nowela do ustawy z 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, że 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 r., w ich przypadku bowiem o wysokości emerytury decydują 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 Sąd ocenił kryterium określone art. 22a ust. 1 ustawy, w istocie, dla osób, które służyły co najmniej 10 lat w warunkach art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co pozbawia 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. 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 TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00).

Należy ponadto wskazać, że wprowadzona zmiana stanowi swoistą represję dla tej grupy osób. Tymczasem prawo zabezpieczenia społecznego - jak już wskazano za prof. Magdaleną Szczepańską - nie jest dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania nie mające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. W tym aspekcie nowelizacja zdaje się mieć charakter represyjno-odwetowy, niezajdujący ochrony w regulacjach konstytucyjnych. Represje te w stosunku do prawa do zabezpieczenia społecznego (polegające na całkowitym odebraniu prawa do zabezpieczenia emerytalnego za okres służby do 1990 r. oraz istotnym obniżeniu emerytur wypracowanych w III RP) są dalej idące i silniejsze aniżeli represje i sankcje stosowane wobec funkcjonariuszy, którym udowodniono popełnienie przestępstwa w związku ze służbą i którzy zostali na tej podstawie skazani prawomocnymi wyrokami sądów, a więc są niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.

Niezależnie od powyższego wymaga zwrócenia uwagi, że to na stronę odwołującą się 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, że 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 zaopatrzeniowej, w ocenie Sądu Okręgowego 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, że 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 krajowego systemu zabezpieczenia społecznego.

Zauważyć również należy, że ustawodawca w spornej ustawie nie pozbawił osoby odwołującego się prawa do świadczeń lecz znacząco obniżył ich wysokość do poziomu nie niższego niż gwarantowane świadczenia minimalne jak też wyższego niż gwarantowany poziom minimum egzystencjalnego. Tym samym nie można uznać, by odwołujący się w ogóle został pozbawiony prawa do zabezpieczenia społecznego. Sporna jest natomiast 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 Sąd Okręgowy wskazał, że 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, że 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 31 stycznia 1996 r. w sprawie o sygn. 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, że 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 Sąd Okręgowy stwierdził, że 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 zbadanie zgodności przedmiotowej ustawy z Konstytucją RP, gdyż to również będzie miało przesądzający charakter dla stwierdzenia ewentualnych naruszeń tożsamo rozumianych zasad europejskich.

Potwierdzenie powyższych konstatacji można znaleźć w orzecznictwie TSUE, który w sprawie dotyczącej materii analogicznej do niniejszej (obniżenie świadczeń emerytalnych dla byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa państwa totalitarnego), wyraził jednoznaczny pogląd o oczywistej niezasadności wystąpienia z pytaniem prawnym o wykładnię przepisów europejskich.

W postanowieniu z 12 czerwca 2014 r. w sprawie o sygn. C 28/14 mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożonym przez Sąd Okręgowy w Częstochowie w sprawie Ryszarda Pańczyka przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W., Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że jest oczywiście niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na skierowane do niego pytania. W uzasadnieniu tego postanowienia wskazano, że Trybunał rozpoznający sprawę na mocy art. 267 TFUE jest właściwy do orzekania w zakresie dokonywania wykładni traktatu FUE oraz w zakresie ważności i wykładni aktów wydanych przez instytucje Unii Europejskiej. Właściwość Trybunału ograniczona jest do badania jedynie przepisów prawa Unii. Dalej wskazano, że artykuł 51 ust. 1 Karty przewiduje, że jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Art. 6 ust. 1 TUE i art. 51 ust. 2 Karty wyjaśniają, że postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach. Co istotne, w postępowaniu w którym skierowano pytanie do Trybunału nie zachodziła sytuacja, w której przedmiot postępowania głównego dotyczyłby interpretacji lub stosowania zasady prawa Unii innej niż zawarte w Karcie. W związku z tym Trybunał stwierdził brak swojej kompetencji do interpretacji art. 1, 17, 20, 21 i 47 Karty w zw. z art. 2, 4 ust. 3 i art. 6 TUE.

Analogicznie w niniejszej sprawie również dotyczącej podobnej materii nie zachodzi potrzeba wykładni przepisów prawa europejskiego czy Karty Praw Podstawowych skoro tożsame zasady wyrażone i interpretowane są w ten sam sposób w polskim prawie krajowym (w szczególności Konstytucji).

Jedynie zatem w zakresie w jakim zasady europejskie czy wyrażone w Karcie Praw Podstawowych nie zostały powtórzone w przepisach polskiej Konstytucji konieczne było dokonanie odrębnej oceny zgodności spornej ustawy z tymi przepisami międzynarodowymi. W tej jednak kwestii przypomnieć należy, że dla samodzielnego zastosowania przepisów europejskich konieczny jest wystarczająco jasny i precyzyjny zakres ich regulacji, skutkujący możliwością zastosowania ich wprost do konkretnego rozstrzygnięcia w sprawie. Taka zaś sytuacja nie zachodzi w niniejszym przypadku co omówiono wyżej.

Konkludując Sąd Okręgowy w Warszawie 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.

Tzw. druga ustawa dezubekizacyjna z 2016 r. nie zawiera definicji państwa totalitarnego i służby na jego rzecz. Tu odniesieniem może być preambuła ustawy lustracyjnej z 2006 r., która definiuje tę służbę, jako działania polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 2553/19 NSA stwierdził, że „Służba, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to „służba na rzecz totalitarnego państwa”, którą ustawodawca definiuje jako „służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w ustawie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach” (art. 13b ust. 1 ustawy) oraz służbę na etatach oraz w ramach szkoleń, kursów, a także oddelegowania w określonych instytucjach, wskazanych w ustawie (art. 13b ust. 2 ustawy)”, chyba że służba ta rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż 12 września 1989 r., bądź której obowiązek wynikał z przepisów o powszechnym obowiązku obrony (art. 13c ustawy zaopatrzeniowej). Z powyższej definicji ustawowej wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Definicja ta, jak wynika z pozostałych, analizowanych unormowań ustawy zaopatrzeniowej, nie jest jednak ukierunkowana na objęcie restrykcyjnymi unormowaniami

ustawy zaopatrzeniowej tych funkcjonariuszy, którzy wprawdzie pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, jednakże ich działalności nie można ocenić negatywnie z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez to państwo praw słusznie nabytych do zaopatrzenia społecznego. Definicja ustawowa "służby na rzecz totalitarnego państwa" przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy, mające w istocie konstrukcję ustawowego domniemania o istnieniu podstawy prawnej do obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, restrykcyjnymi unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego. Domniemanie to jednak może być obalone w konkretnym stanie faktycznym między innymi z uwagi na charakter, rodzaj wykonywanych czynności, których nie można ocenić negatywnie.

W analogicznym duchu wykładnia służby na rzecz totalitarnego państwa została dokonana w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r.: sygn. III UZP 1/20 opubl. OSNP 2021/3/28, który stwierdził, że „kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji winno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka”.

Sąd Okręgowy stwierdził, że w niniejszej sprawie brak jest dowodów na to jakoby odwołujący się łamał prawa człowieka a jego czynności w ramach pełnionej służby polegały na gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Także zatem po uwzględnieniu treści powyższej uchwały SN, stwierdzić należy, że w niniejszym przypadku brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczenia odwołującego się. Tym samym choć odwołujący się przed 1 sierpnia 1990 r. pełnił służbę w jednostkach organizacyjnych zakwalifikowanych przez ustawodawcę jako organy totalitarnego państwa, to rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie winno być oparte o przepisy ustawy, lecz bez stosowania niezgodnych z konstytucją art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy.

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione i na podstawie art. 47714 § 2 k.p.c. zmienił zaskarżoną decyzję, przyznając odwołującemu się prawo do świadczenia emerytalnego w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.

Od powyższego wyroku apelację wniósł pozwany Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w W. zaskarżając powyższy wyrok w całości, zarzucił Sądowi pierwszej instancji naruszenie:

a) art. 15c w zw. z art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2019 r. poz. 288 ze zm., dalej zwana „ustawą zaopatrzeniową”) oraz art. 2 ust 1 i ust 4 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), zwanej „ustawą zmieniającą” przez ich niezastosowanie w sytuacji gdy bezspornym jest, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenie jego świadczenia z zabezpieczenia społecznego służb mundurowych;

b) art. 15c w zw. z art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z § 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, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2015 r. poz. 1148 ze zm.) przez ich niezastosowanie, a tym samym błędne ustalenie

wysokości policyjnej emerytury w stosunku do byłego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

c) art. 2 ust. 1 i ust 4 ustawy zmieniającej w zw. z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej przez ich niezastosowanie, w sytuacji gdy z informacji o przebiegu służby Nr (...) z 24 marca 2017 r., jak również zeznań odwołującego się oraz zgromadzonych w aktach sprawy dokumentów dotyczących przebiegu jego służby wynika jednoznacznie, że od 1 lipca 1978 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust 1 pkt 5 litera c tiret dziewiąty ustawy zaopatrzeniowej,

d) art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr. 78 poz. 483 ze zm.) w zw. z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 2 ust 1 i 4 ustawy zmieniającej przez jego niezastosowanie i wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązujących przepisów prawa,

e) art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP przez samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 2 ust 1 i 4 ustawy zmieniającej, w oparciu o które wydane zostały zaskarżone decyzje, pomijając wynikającą z tego przepisu wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zgodności ustaw z Konstytucją RP oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,

f) art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. przez jego niezastosowanie i w konsekwencji nie zawieszenie postępowania odwoławczego do czasu rozstrzygnięcia postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach oznaczonych sygn. P 4/18, sygn. 16/19 oraz sygn. P 10/20, w których ma zostać rozstrzygnięta kwestia zgodności z Konstytucją art. 15c, art. 22a i art. 24a w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy zmieniającej w związku z art. 2 tej ustawy, w sytuacji gdy głównym zarzutem odwołującego się jest niekonstytucyjność przepisów stanowiących podstawę wydania decyzji z 9 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej;

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

h) art.32, art. 67 ust 1, art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w zw. z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej przez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd, że wskutek ponownego przeliczenia świadczeń odwołującego się dokonanego na podstawie przepisów ustawy zmieniającej oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, doszło do naruszenia jego praw nabytych, prawa własności, prawa do zabezpieczenia społecznego podczas gdy ww. przepisy nie pozbawiły odwołującego się świadczenia z zaopatrzenia emerytalno - rentowego, a ich wysokość została jedynie ograniczona, w związku z tym nieprawidłowe jest przyjęcie, że naruszona została zasada proporcjonalności, którą należy brać pod uwagę oceniając dopuszczalność oraz zgodność z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i Konstytucją RP dokonywanych przez prawodawcę zmian w przepisach odnoszących się do zaopatrzenia emerytalno - rentowego,

i) art. 233 k.p.c. w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez przekroczenie zasady swobodnej oceny dowodów, a w związku z tym bezpodstawne uznanie przez Sąd, wbrew jednoznacznym ustaleniom dokonanym w toku postępowania dowodowego, że służba A. A. nie stanowi „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej,

j) przepisów postępowania, a to art. 233 § 1 w zw. z art. 252 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na zakwestionowaniu przez Sąd pierwszej instancji oświadczenia IPN, pomimo braku udowodnienia przez odwołującego się okoliczności przeciwnych,

k) art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c. w zw. z art. 13b i art. 15c ustawy zaopatrzeniowej przez bezpodstawne uznanie, że pozwany organ emerytalny zobowiązany był do wykazywania że odwołujący się podejmował jakąkolwiek indywidualną działalność polegającą na naruszaniu podstawowych praw i wolności człowieka,

l) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez bezpodstawne przyjęcie, że dla uznania, że służba wykonywana była na rzecz totalitarnego państwa niezbędne jest wykazanie faktu osobistego podejmowania działań polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, naruszaniu podstawowych praw i wolności człowieka, gdy z literalnego brzmienia art. 13b wynika wprost, że kwalifikacja powyższa uzależniona jest jedynie od ustalenia faktu pełnienia służby w jednej z jednostek wymienionych w tym przepisie,

m) art. 233 k.p.c. w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej art. 2 ust 1 pkt 5 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. 2020 poz. 2141, zwanej „ustawą lustracyjną”), przez uznanie, że odwołujący się nie naruszał w toku służby podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela, w sytuacji ustalenia w toku postępowania dowodowego, że odwołujący się pełnił służbę w strukturach (...), w których służba, zgodnie z preambułą ustawy lustracyjnej polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego,

n) art. 87 ust 1 Konstytucji RP w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz treścią preambuły ustawy lustracyjnej, przez nieuzasadnione przyjęcie, że treść preambuły ustawy lustracyjnej stanowi normę prawną lub regułę interpretacyjną istotną dla ustalenia treści regulacji wynikającej z brzmienia art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, pomimo, że definicja „służby na rzecz totalitarnego państwa,„ zawarta w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest kompletna i jednoznaczna, a w związku z tym wyklucza dokonywanie innych poza językową wykładni jej znaczenia,

o) art. 87 § 1 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, przez uznanie związania treścią uchwały SN z 16 września 2020 r., sygn. III UZP 1/20.

Biorąc pod uwagę powyższe apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości, a w konsekwencji oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA z 9 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej emerytury w całości i zasądzenie od odwołującego się na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego za drugą instancję, ewentualnie uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz pozwanego kosztów postępowania.

W odpowiedzi na apelację odwołujący się wniósł o jej oddalenie w całości, podtrzymując stanowisko wyrażone w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji. W uzasadnieniu odpowiedzi odwołujący się odniósł się do najważniejszych zarzutów podniesionych w apelacji, stwierdzając, że są one bezzasadne, zaś zaskarżony wyrok jest trafny i zgodny z obowiązującymi przepisami prawa oraz poparty przekonującą argumentacją.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja okazała się zasadna skutkując zmianą zaskarżonego wyroku przez oddalenie odwołania, choć trafne okazały się tylko nieliczne z jej zarzutów.

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że przedmiotem sporu w niniejszej sprawie była ocena zgodności z prawem obniżenia odwołującemu się wysokości emerytury policyjnej, co nastąpiło na podstawie decyzji organu

emerytalnego z 9 czerwca 2017r. obniżającej wysokość emerytury odwołującego się, poczynając od 1 października 2017r. Jest to pierwsze obniżenie świadczenia emerytalnego odwołującemu się, który nie został objęty regulacjami obniżającymi te świadczenia w 2009r.

Wiodącym argumentem Sądu Okręgowego, decydującym o podstawie prawnej rozstrzygnięcia i zastosowanej wykładni prawa w niniejszej sprawie była sformułowana przez ten Sąd teza, że przepisy ustawy determinujące treść decyzji organu emerytalno-rentowego, naruszają przepisy Konstytucji RP, co dyskwalifikuje możliwość uznania wydanej na ich podstawie decyzji, jako zgodnej z prawem. Omówienie stwierdzonych przez Sąd Okręgowy naruszeń organu rentowego w tym zakresie zostało zawarte powyżej, w części sprawozdawczej niniejszego uzasadnienia i nie ma potrzeby ich powtarzać. Kluczowe dla Sądu pierwszej instancji było stwierdzenie w konkluzji, że w sprawie nie powinny być stosowane przepisy, na których oparto zaskarżoną decyzję, gdyż są one sprzeczne z Konstytucją RP.

Zdaniem Sądu Okręgowego odwołanie okazało się zasadne, choć nie ulega wątpliwości, że odwołujący się formalnie pełnił służbę na rzecz organów totalitarnego państwa, wskazanych w art. 13 b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020 r. poz. 723 ze zm., zwanej "ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy") w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270, dalej jako „ustawa nowelizująca”).

Niezależnie od omówienia przepisów Konstytucji RP, do których naruszenia w ocenie Sądu pierwszej instancji doszło w niniejszej sprawie, Sąd zauważył, że stwierdzone naruszenia praw podstawowych i zasad ogólnych wywodzą się także z traktatów europejskich i w istocie prowadzą również do naruszenia tożsamyh zasad i praw określonych w Konstytucji RP. Sąd Okręgowy stwierdził, że nie ma wątpliwości, że tożsame, czy podobnie interpretowane zasady 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 31 stycznia 1996 r. w sprawie o sygn. K 9/95), dalej zasada ochrony własności (art. 21 i 64 Konstytucji RP).

Z powyższej perspektywy Sąd pierwszej instancji stwierdził, że ocena czy przedmiotowa ustawa naruszyła wskazane zasady ogólne nie wymaga odnoszenia się do przepisów prawa międzynarodowego, skoro tożsame w treści i tożsamo interpretowane zasady ogólne zostały wyrażone w prawie krajowym. Z drugiej strony oznacza to, że 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 Sąd Okręgowy stwierdził, że w niniejszej sprawie nie zachodzi konieczność odwoływania się do zasad traktatowych UE czy Karty Praw Podstawowych w zakresie w jakim tożsame zasady powtórzone zostały w krajowym porządku prawnym tj. w Konstytucji. Wobec powyższego Sąd uznał za wystarczające dla rozstrzygnięcia sprawy zbadanie zgodności przedmiotowej ustawy z Konstytucją RP, co ma przesądzający charakter dla stwierdzenia naruszeń tak samo rozumianych zasad europejskich.

W konkluzji uzasadnienia Sąd Okręgowy zauważył, że w analogicznym duchu dokonana została wykładnia służby na rzecz totalitarnego państwa w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20 opubl. OSNP 2021/3/28), który stwierdził, że „kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji winno 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”. Ostatecznie Sąd Okręgowy stwierdził, że w niniejszej sprawie brak jest dowodów na to aby odwołujący się łamał prawa człowieka a jego czynności w ramach pełnionej służby

polegały na gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Także zatem po uwzględnieniu treści powyższej uchwały SN, Sąd Okręgowy stwierdził, że w niniejszym przypadku brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczenia odwołującego się. Tym samym choć odwołujący się przed 1 sierpnia 1990 r. pełnił służbę w jednostkach organizacyjnych zakwalifikowanych przez ustawodawcę jako organy totalitarnego państwa, to zdaniem Sądu pierwszej instancji, rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie winno być oparte o przepisy ustawy, lecz bez stosowania niezgodnych z Konstytucją art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy, odnosząc to do pełnego brzmienia wymienionych przepisów.

W powyższym kontekście Sąd pierwszej instancji dokonał samodzielnie oceny zgodności z Konstytucją RP art. 1 ustawy nowelizującej. Analiza ta doprowadziła Sąd Okręgowy do wniosku, że choć odwołujący się przed 1 sierpnia 1990r. pełnił służbę w jednostkach organizacyjnych zakwalifikowanych przez ustawodawcę jako organy totalitarnego państwa, co nie budzi wątpliwości, to jednak rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie znajduje oparcie w przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym bez stosowania niezgodnych, w ocenie Sądu, z Konstytucją art. 15c, art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b tej ustawy.

Z powyższym stanowiskiem Sąd Apelacyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, nie może się zgodzić.

W niniejszym postępowaniu należało ocenić poprawność zastosowania w decyzji organu rentowego stanowiącej przedmiot procesu, ww. przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270), wobec odwołującego się A. A..

W pierwszej kolejności ocenie należy poddać podniesione w apelacji organu rentowego zarzuty naruszenia prawa procesowego, których zasadność ma wpływ na trafność zastosowania przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego. Organ rentowy zarzucił w apelacji naruszenie szeregu przepisów postępowania, i chociaż sama apelacja ostatecznie okazała się zasadna, to powyższe zarzuty w przeważającym zakresie nie były trafne. Istota problemu w niniejszej sprawie sprowadzała się bowiem przede wszystkim do oceny poprawności zastosowania wykładni regulacji materialnoprawnych, przez pryzmat obowiązujących norm konstytucyjnych. Ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd pierwszej instancji były natomiast co do zasady prawidłowe i nie budziły wątpliwości, zaś pisemne motywy zaskarżonego orzeczenia pozwalały na dokonanie jego kontroli instancyjnej i brak było podstaw do stwierdzenia, że naruszony został przepis art. 328 § 2 k.p.c. (obecnie art. 327¹ k.p.c.).

Odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa procesowego wskazać należy, że Sąd pierwszej instancji słusznie zwrócił uwagę, że informacja o przebiegu służby odwołującego się przedstawiona przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, nie jest dla sądu powszechnego prowadzącego sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych wiążąca, i że kontrola zaskarżonych decyzji organów rentowych polega przede wszystkim na możliwości przeprowadzenia niczym nieograniczonego postępowania dowodowego w zakresie faktów stanowiących podstawę ich wydania. Za słusznością tego stanowiska przemawia utrwalone od lat orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Przypomnieć należy, że już w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r. (sygn. II UZP 10/11, OSNP 2012 Nr 23-24, poz. 298) wyrażono stanowisko, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji 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). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który wolą ustawodawcy, przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do świadczeń emerytalno - rentowych i ich wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów.

Na pierwszy rzut oka kwestia ta w rozpoznawanej sprawie mogłaby być uznana jako mająca znaczenie drugorzędne, gdyż zważywszy na przebieg postępowania sądowego należy przyjąć, że nie było między stronami sporu co do rzeczywistego przebiegu służby odwołującego się, zajmowanych stanowisk i pełnionych funkcji w jednostkach organów totalitarnego państwa, w których był zatrudniony. Ten element sprawy wymaga jednak ustosunkowania się ze względu na sformułowany w apelacji zarzut odnoszący się także do rozkładu ciężaru dowodu. Kluczowym bowiem zagadnieniem dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest kwalifikacja służby A. A., nie zaś jej faktyczny przebieg, a ta kwalifikacja dokonywana być musi przez pryzmat pojęć prawa materialnego, których zastosowanie zależy wprost od dokonanych ustaleń w sferze faktów, wynikających z nich wniosków i ich interpretacji. Pozwany organ rentowy stanął na stanowisku, że wiążący charakter informacji Instytutu Pamięci Narodowej w przedmiocie kwalifikacji służby danego funkcjonariusza jako służby na rzecz totalitarnego państwa, ze względu na pełnienie jej w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, dotyczy nie tylko postępowania administracyjnego przed wydaniem decyzji, lecz rozciąga się także na odwoławcze postępowanie sądowe. Z tego poglądu wynika bierność dowodowa pozwanego organu rentowego w toku postępowania rozpoznawczego przed sądem powszechnym, uznającego, że ciężar dowodu spoczywa na odwołującym się, który powinien wykazać, że jego służba nie miała charakteru służby na rzecz totalitarnego państwa. Taka kwalifikacja służby, w ocenie organu rentowego powinna być dokonywana wyłącznie w drodze ustalenia jednostek organizacyjnych (wymienionych w art. 13b ww. ustawy), w których była pełniona. Takie stanowisko organu rentowego, nie podzielającego poglądu Sądu co do rozkładu ciężaru dowodu, nie zwalnia Sądu z obowiązku przeprowadzenia w tym zakresie samodzielnej oceny co do kwalifikacji służby pełnionej przez odwołującego się przy wykorzystaniu dostępnych w sprawie dowodów, w omawianej sprawie niekwestionowanych co do treści, dokumentów zawartych w aktach osobowych.

Odnosząc się zatem przede wszystkim do zarzutu organu rentowego dotyczącego wiążącego charakteru informacji IPN, należy przywołać ugruntowany i trafny pogląd, wyrażony przez Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20, OSNP 2021/3/28), że w orzecznictwie (SN) wykrystalizował się zasługujący na aprobatę mechanizm, spójny ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. m.in. postan. z 12 stycznia 2018 r., sygn. I OSK 2848/17, LEX nr 2445886), zgodnie z którym informacja o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem). Tak rozumiany skutek informacji o przebiegu służby został także zaaprobowany w orzecznictwie sądów powszechnych, co oznacza, że sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji IPN, która może być podważana. W kwestii tej zwrócono uwagę na ograniczone możliwości odniesienia się do treści informacji przez osobę, której ta informacja dotyczy, skoro w czasie jej sporządzenia nie ma ona żadnego na nią wpływu. Funkcjonariusz, którego informacja dotyczy nie może w ramach procedury jej sporządzania, złożyć wniosków dowodowych, przedstawić twierdzeń, które mogłyby wpłynąć na jej treść. Nie ma także trybu administracyjnego zaskarżenia takiej informacji, poddania jej kontroli choćby formalnej, zakwestionowania jej treści. Organ rentowy jest nią związany i przyjmuje zawarte w niej informacje jako ustalone fakty, jednak konstrukcja ta pozbawia funkcjonariuszy możliwości składania środków dowodowych, dotyczących przebiegu i charakteru ich służby, w tym możliwości podważenia i zażądania weryfikacji ustaleń przyjętych przez IPN. Zagadnienie to było przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z 24 lutego 2010 r. (w sprawie o sygn. K 6/09, OTK-A 2010 r. Nr 2, poz. 15) wyjaśnił, że kontrola informacji o przebiegu służby wydawanej przez IPN, została połączona z prawem zaskarżenia decyzji organu emerytalnego, a w konsekwencji z prawem do rozpoznania istoty sprawy przez sąd powszechny. Nie sposób zatem uznać, że ustawodawca pozbawił osoby, których dotyczy kwestionowana regulacja, prawa sądowej kontroli informacji sporządzonej przez IPN. Informacja o przebiegu służby nie jest więc władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), lecz jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do danej osoby fizycznej. Wskazana czynność ma charakter strictly informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie określonych faktów, zamieszczonych w aktach osobowych funkcjonariusza, celem ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych. Władczym rozstrzygnięciem wobec skarżącego jest decyzja organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego i jego wysokości. Zatem dopiero decyzja organu emerytalnego podlega kontroli sądowej. Natomiast właściwym sądem dokonującym tej kontroli jest sąd powszechny, a ten, podczas rozpoznawania istoty sprawy, jest uprawniony do weryfikacji informacji z IPN w postępowaniu dowodowym (zob. także uzasadnienie

wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3), przy zastosowaniu przepisów postępowania cywilnego.

Wypływający z powyższego wniosek jest oczywisty, skoro ustawowym zadaniem sądu powszechnego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych jest merytoryczne rozpoznanie odwołania. Wydany werdykt musi poprzedzać postępowanie dowodowe, bo taka jest podstawowa funkcja sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy (art. 175 Konstytucji), zwłaszcza w sprawach ubezpieczeniowych, w których nie stosuje się szeregu ograniczeń dowodowych (art. 473 k.p.c.). Oceny tej nie zmienia fakt, że informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., bowiem przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody (uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020r.; sygn. III UZP 1/20, OSNP 2021/3/28).

Każdy istotny fakt w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych może być dowodzony wszelkimi środkami dowodowymi, które sąd uzna za pożądane, a ich dopuszczenie za celowe. Ukształtowane wieloletnią praktyką orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie akceptuje takie rozwiązanie, że okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowodniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (zob. wyroki: z 14 czerwca 2006r., sygn. I UK 115/06, OSNP 2007 nr 17-18, poz. 257; z 9 kwietnia 2009r., sygn. I UK 316/08, LEX nr 707858; z 16 czerwca 2011r., sygn. III UK 213/10, LEX nr 950436; z 11 sierpnia 2016r., sygn. II UK 323/15, LEX nr 2157273; z 11 października 2016r., sygn. I UK 356/15, LEX nr 2174067), 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 (zob. wyrok SN z 16 czerwca 2016r., sygn. III PK 139/15, LEX nr 2117654). Oznacza to, że formalne badanie dokumentów, co do których nie istnieje inna 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 do procesów w systemach państwa totalitarnych) nawet w przypadku braku stosownych przepisów dotyczących tego postępowania (por. wyrok TS z 22 marca 2000r., C-7/98, D. Krombach v. A. Bamberski, LEX nr 82735). Skoro sądu powszechnego nie wiąże informacja o przebiegu służby, to w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd jest zobowiązany do rekonstrukcji jej przebiegu w konkretnym wypadku. Przedstawione przez ubezpieczonego dowody zwalczające fakty, wynikające z informacji IPN, podlegają swobodnej ocenie Sądu, zgodnie z art. 233 § 1 k.p.c., w szczególności co do długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca pełnienia służby, zajmowanych stanowisk czy stopni służbowych. Co istotne i na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w ww. uchwale z 16 września 2020r. (sygn. III UZP 1/20) i na co zwrócono uwagę w doktrynie, podczas weryfikacji przebiegu służby należy sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy (szer. zob. B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, 2019 nr 87, s. 105).

Mając na uwadze powyższe tytułem uzupełnienia ustaleń faktycznych zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, wskazać należy, że w rozpoznawanej sprawie analiza akt osobowych odwołującego się (sygn. (...)), załączona do akt sprawy w formie płyty CD (wydrukowanej i załączonej do akt), pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że odwołujący się znalazł się 1 lipca 1978 r. w szeregach aparatu bezpieczeństwa publicznego na skutek własnych starań, z własnej woli, motywowanej pragnieniem podjęcia służby w (...)po ukończeniu (...)w S.. Przed podjęciem tej służby pracował w (...) w W., a następnie po reorganizacji w (...) w C. na stanowisku starszego inspektora. Rozkazem z 1 sierpnia 1978 r. został mianowany na stanowisko starszego inspektora (...) z dniem 1 lipca 1978 r. i w tym Wydziale pełnił służbę aż do jej zakończenia w 1990 r. Powierzano mu do samodzielnego prowadzenia śledztwa. W ocenie przełożonych prowadząc postępowania przygotowawcze był operatywny, dynamiczny i zaangażowany, bardzo dobrze współpracował z innymi organami ścigania. Prowadził różne postępowania, uczestnicząc także w czynnościach śledczych prowadzonych przeciwko działaczom opozycji niepodległościowej, w tym dotyczących funkcjonowania nielegalnych drukarni (zeznania k. 83 a.s.). W wyniku przeglądów kadrowych za lata 1984 – 1987 został oceniony jako wywiązujący się ze swoich obowiązków „wzorowo”, wykazujący „pełną dyspozycyjność”. Był funkcjonariuszem o wysokim „poczuciu odpowiedzialności”, samodzielnym, z inicjatywą, o nienagannym stosunku do przełożonych i innych funkcjonariuszy. Stopień jego zaangażowania w podnoszeniu wiedzy zawodowej i społeczno – politycznej

został oceniony jako dobry, a postawa ideowo – moralna jako wzorowa. Czynn timer uczestniczył w działalności społeczno – politycznej. Od początku służby przyznano mu dodatek operacyjny, a następnie dodatek specjalny. Od stycznia 1985 r. posiadał przyznane przez (...) zezwolenie na obsługę urządzeń łączności radiowej (...) w resorcie spraw wewnętrznych. Służbę zakończył w stopniu kapitana. Został zwolniony ze służby 31 lipca 1990 r.

Z opinii służbowych i charakterystyk służbowych, zawartych w aktach osobowych A. A. wynika, że identyfikował się on w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z dużym zaangażowaniem wykonując zleczone mu zadania operacyjne, wykazywał przy tym własną inicjatywę. Jego pełna zaangażowania postawa była uzasadnieniem dla awansów służbowych.

Ustalenia co do przebiegu służby A. A. nie budzą wątpliwości, gdyż nie były kwestionowane na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, wobec czego zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art.233 k.p.c. jest nietrafny. Jednak powyższe rozważania, jak już wspomniano wyżej, okazały się niezbędne z uwagi na podniesiony w apelacji zarzut. Treść informacji IPN i dokumentacji zawartej w aktach osobowych nie była kwestionowana przez odwołującego się co do przebiegu służby. Zawartość akt osobowych, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie pozostawia wątpliwości co do charakteru służby A. A. jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13 b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co potwierdza dokumentacja zawarta w tych aktach.

Zamykając tę część rozważań, które odnoszą się do kwestii proceduralnych wskazać należy, że częściowo zasadnym okazał się jedynie zarzut naruszenia art. 232 k.p.c. Sąd pierwszej instancji podejmując rozstrzygnięcie wskazał bowiem, że organ rentowy nie przejawiał inicjatywy dowodowej celem wykazania pełnienia przez odwołującego się rzeczywistej służby na rzecz totalitarnego państwa, a chociaż sam ubezpieczony tego nie kwestionował, nie było to, w ocenie Sądu, wystarczające dla dokonania obniżenia świadczenia emerytalnego i rentowego na podstawie regulacji zawartych w art. 15c w związku z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Powyższą konstatację należało uznać za nieuzasadnioną, gdyż sam fakt, że Sąd pierwszej instancji nie był związany treścią informacji IPN o przebiegu służby odwołującego się nie oznacza, że mógł ją pominąć nie będąc w posiadaniu dowodów przeciwnych co do kwestii w niej zawartych, mając przy tym możliwość dokonania analizy treści dokumentów zawartych w aktach osobowych i dokonania samodzielnej oceny charakteru służby odwołującego się.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, w pierwszej kolejności przypomnieć należy, że na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2016r. poz. 2270) ustawodawca wprowadził do porządku prawnego kolejną (po ustawie z 23 stycznia 2009r.) regulację dającą podstawę do obniżenia emerytur, a także rent osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Odwołujący się nie został objęty decyzją obniżającą świadczenie emerytalne, na podstawie ustawy z 23 stycznia 2009 r.

W ramach rozważań odnoszących się do materialnoprawnej p[odstawy rozstrzygnięcia podkreślić należy, że Sąd Apelacyjny stoi na stanowisku dopuszczalności stosowania przez sąd powszechny rozproszonej kontroli konstytucyjnej i pominięcia w procesie subsumpcji takiego przepisu ustawy, który uznaje za niezgodny z Konstytucją, bez konieczności uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., sygn. III CZP 95/19, LEX nr 3066660). Ta kompetencja sądu powszechnego wynika z art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, choć podkreślenia wymaga, że skorzystanie z niej, może mieć miejsce wyłącznie wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ta ma charakter oczywisty (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017r., sygn. I UK 325/16 LEX nr 2389585).

Z art. 193 Konstytucji RP nie wynika wszakże obowiązek sądu powszechnego zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w każdej sprawie, w której pojawia się wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego z Ustawą Zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów powszechnych, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy

sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest w sposób oczywisty niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to kompetencji przypisanej Trybunałowi Konstytucyjnemu, gdyż formalnie zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być przez inne sądy stosowany odmiennie. Podkreślenia jednak wymaga, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe, odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wyjątkowym wypadku, gdy zachodzi sytuacja jego oczywistej niekonstytucyjności.

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

W tym znaczeniu Sąd Apelacyjny co do zasady zgadza się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, nie podzielając jednak poglądów tego Sadu, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia zasad zawartych w Konstytucji w zakresie wskazanym przez ten Sąd w uzasadnieniu wyroku, z przyczyn niżej naświetlonych.

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 1999r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2,6 % podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, la oraz 2-4 ustawy zaopatrzeniowej. Ustawodawca przewidział przy tym pewne wyjątki, pozwalające na wyłączenie stosowania ustawy w znowelizowanym brzmieniu, wobec osoby, która udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5). Inną możliwość wyłączenia zastosowania omawianych regulacji, obniżających świadczenia przewidziano w art. 8a ustawy, wskazując, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosowną decyzją, może to nastąpić z uwagi na krótkotrwałość służby funkcjonariusza przed 31 lipca 1990r. albo rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. W niniejszej sprawie odwołujący się nie powoływał się na żadną z tych przesłanek.

Wskazać należy, że celem ustawy z 16 grudnia 2016 r. nowelizującej ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jest likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa uzyskanych przez nich z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Jak wynika z preambuły ustawy nowelizującej z 2009 r., znajdującej analogiczne zastosowanie, obniżającej po raz pierwszy część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszającej podstawowe prawa człowieka, zwalczającej organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za sprzeniewierzenie się wartościom niepodległościowym, wolnościowym i demokratycznym oraz udział w utrwalaniu nieludzkiego systemu władzy. W ukształtowanym orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, na tle noweli z 2009 r., przyjęto zgodnie, że obniżenie uprzywilejowanych świadczeń, uzyskanych z tytułu służby w organach bezpieczeństwa państwa, nie naruszyło zasady równości lub proporcjonalności świadczeń, bowiem tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym byli funkcjonariusze nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych (zob. m.in. uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., sygn. II UZP 2/11, OSN 2011 nr 15-16, poz. 210). Należy zwrócić uwagę, że na uprzywilejowanie w zakresie emerytalno – rentowym byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa składało się szereg elementów. Wynikało ono często już tylko z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało takim funkcjonariuszom,

właszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością, ale również z ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do samego sposobu ustalania emerytur i rent większości obywateli w powszechnym systemie emerytalnym na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia. O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego w suwerennym i demokratycznym państwie jest zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa. A. A. korzystał z uprzywilejowanych w zakresie wysokości świadczeń emerytalnych ustalonych przy zastosowaniu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez ponad 25 lat (od 1991 do 2017 r.).

W przedmiocie utraty przez osoby pełniące służbę w organach bezpieczeństwa państwa byłego reżimu komunistycznego uprzywilejowania w sferze praw emerytalnych wypowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w decyzji nr 15189/10 z 14 maja 2013 r. wskazał, że ustawa zmieniająca (z 23 stycznia 2009 r.) swoją treść normatywną nie naruszała art. 3, art. 6 § 1 i 2, art. 7, art. 8 i art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 1 Protokołu nr 1 do tej Konwencji. ETPCz potwierdził, że wszystkie zasady mające generalnie zastosowanie w sprawach na tle art. 1 Protokołu nr 1 mają również znaczenie w przypadku emerytur. W wymienionej decyzji wskazano, że ustawodawca krajowy wyposażony w bezpośrednią legitymację demokratyczną jest lepiej przygotowany do oceny, czy w danym kraju ze względu na jego wyjątkowe doświadczenie historyczne i polityczne interes publiczny wymagał przyjęcia określonych środków dekomunizacji, aby zapewnić większą sprawiedliwość społeczną albo stabilność demokracji. Równocześnie, władze krajowe, ze względu na bezpośrednią wiedzę o swoim kraju, były uprawnione do potępienia w wybranym przez siebie czasie i formie, instytucji lub działań z przeszłości, które zgodnie z historycznym doświadczeniem kraju odrzucały zasady demokracji, rządów prawa i praw człowieka. Trybunał wskazał że, „w celu zapewnienia większej sprawiedliwości systemu emerytalnego Państwo mogło w uprawniony sposób przyjąć środki mające na celu zakończenie uprzywilejowania emerytalnego uznawanego za niezasadne i nieuczciwie uzyskane”. Trybunał zaakceptował również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który odrzucił argument, jakoby ustawa z 2009 r. służyła celom zemsty i kary zbiorowej. W ww. decyzji wskazano, że „zmniejszenie przywilejów emerytalnych osób, które przyczyniały się do utrzymywania władzy, lub które czerpały korzyści z opresyjnego ustroju, nie może być postrzegane jako forma kary. Emerytury w niniejszej sprawie zostały obniżone przez krajowe ciało ustawodawcze nie dlatego, że skarżący popełnili przestępstwo lub byli osobiście odpowiedzialni za naruszenia praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane z powodów politycznych jako nagroda za usługi uznane za szczególnie pożyteczne dla komunistycznego państwa. W rzeczy samej, zważywszy na powód ich przyznania oraz na sposób, w jaki zostały nabyte, nie można na nie spojrzeć inaczej niż jak na rażącą niesprawiedliwość z punktu widzenia wartości stanowiących fundament Konwencji. W tym stanie rzeczy istnienie lub nieistnienie osobistej winy osób korzystających z takich nieuczciwych przywilejów nie ma znaczenia przy rozstrzygnięciu kwestii zgodności z art. 1 Protokołu nr 1”.

Powyższe argumenty pozostają aktualne w kontekście nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r. skutkującej obniżeniem świadczeń z zaopatrzenia emerytalno – rentowego objętych nią funkcjonariuszy (art. 13 b znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej). Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. nowelizującej ustawę zaopatrzeniową, 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 1944r. do 31 lipca 1990r. Zdaniem projektodawcy wprowadzone na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009r. rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie. Wskazano, że przywileje emerytalne i rentowe takich funkcjonariuszy nie zasługują na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. Jako przywilej należy

rozumieć ustalenie świadczeń emerytalno - rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent w powszechnym systemie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, mającego na uwadze przytoczoną argumentację, regulacje zawarte we wskazanych przepisach generalnie nie stanowią naruszenia powszechnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w jednostkach wchodzących w skład organów bezpieczeństwa państwa, które stosowały bezprawne i niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli. Osoby te zarówno w czasie swojej aktywności zawodowej, jak i po jej zakończeniu korzystały z licznych przywilejów, w tym mających wymiar finansowy, przy jednoczesnym całkowitym braku zasługującego na akceptację uzasadnienia dla takowych. Zauważyć należy, że realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawa realizującym zasady sprawiedliwości społecznej mogą oczekiwać również obywatele nie godzący się na dalsze utrzymywanie tego rodzaju uprzywilejowania w nawet najmniejszym zakresie, w szczególności pielęgnujący pamięć o ofiarach zbrodni komunistycznych, które zostały całkowicie pozbawione możliwości nabycia jakichkolwiek świadczeń, lub będąc represjonowanymi przez aparat bezpieczeństwa często korzystały z zaniżonych świadczeń emerytalno-rentowych. Zestawiając służbę funkcjonariuszy organów, składających się na opisany system represji skierowanych przeciwko współobywatelom, z ofiarami reżimu i ich zaangażowaniem na rzecz suwerenności państwa polskiego oraz odzyskania przez społeczeństwo podstawowych, przynależnych mu praw i wolności, nie sposób nie dostrzec rażącej dysproporcji. Nie istnieje zatem uzasadnienie dla przedkładania interesów i oczekiwań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w organach wymienionych w ustawie zaopatrzeniowej nad powyższą, słuszną potrzebę obywateli, zwłaszcza tych, którzy doznali krzywdy na skutek działań organów służby bezpieczeństwa państwa.

Analizując niniejszą sprawę w powyższym kontekście należy stwierdzić, że przedstawiona przez Sąd Okręgowy argumentacja jest, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie do pogodzenia z powołanymi zasadami demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art.2 Konstytucji RP). Podkreślenia przede wszystkim wymaga, czego zdaje się nie dostrzegać Sąd Okręgowy, że w art. 2 Konstytucji RP ustrojodawca wyraził trzy (a nie jedną) zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które to zasady są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie. Nie ma możliwości kompleksowego scharakteryzowania żadnej z nich bez uwzględnienia pozostałych (zob. M.Florczak-Wątor w P.Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, 2021 r.). Nie można zatem akcentować zasady państwa prawa pomijając, że chodzi o zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, co wprost wynika z Konstytucji RP (art. 2). Nie może być zatem mowy o takim rozumieniu zasady państwa prawnego, która nie urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”, a także podkreśla się, że „sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistnić demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości” (zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98).

W doktrynie przyjmuje się, że prawa podmiotowe ustanowione w poprzedniej formacji ustrojowej są niepodważalne tylko przy założeniu niezmienności ich aksjologicznych racji i aktualności w nowym układzie stosunków społecznych i ekonomicznych. Transformacja pozwala ocenić czy i jakie prawa zostały nabyte niesłusznie, wskutek uprzywilejowania (por. T. Zieliński: Ochrona praw nabytych - zasada państwa prawnego, Państwo i Prawo 1992 nr 3, s.17). Dlatego sprawiedliwość jako cecha dotycząca oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów w tym przypadku ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wymaga uwzględnienia historycznych losów społeczeństwa polskiego, gdy „podstawowe wolności i prawa człowieka były naruszane” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2003r., sygn. SK 42/01, OTK-A 2003 Nr 6, poz. 63). W jednym ze swych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził nawet, że zasada sprawiedliwości społecznej ma pierwszeństwo przed zasadami wyprowadzonymi z zasady państwa prawnego (orzeczenie z 4 grudnia 1990r., sygn. K 12/90, OTK 1990 Nr 1, poz. 7).

W powołanej wyżej uchwale z 16 września 2020r. (sygn. III UZP 1/20) Sąd Najwyższy - analizując wątek historyczny omawianej regulacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - wskazał, że w latach 90-tych XX wieku Sejm RP podejmował uchwały odnoszące się: do zbrodniczych działań aparatu bezpieczeństwa państwowego w latach 1944-1956 (M.P. Nr 62, poz. 544); w sprawie potępienia totalitaryzmu komunistycznego (M.P. Nr 20, poz. 287). Kwestia ta była również przedmiotem wypowiedzi na forum międzynarodowym (np. rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 27 czerwca 1996 r. w sprawie metod likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych; Raport Komisji Prawnej i Praw Człowieka nr 7568 z 3 czerwca 1996 r. na temat: Metody likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych). W tym kontekście cel, któremu miała służyć regulacja z 2009 r. i któremu służyć ma nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej z 16 grudnia 2016 r., stanowiąca podstawę kwestionowanej w niniejszej sprawie decyzji, sprowadza się do przyjęcia założenia, że kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia należy uznać, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka, zwalczające organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Należy przy tym mieć na uwadze, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy.

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

Nie można także zgodzić się z twierdzeniem, że wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016r. regulacje mają pełnić funkcje represyjne. Znowelizowane przepisy bowiem z założenia nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie totalitarnego państwa i nie zastępują takiej odpowiedzialności, a ich celem było jedynie odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów. Nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczeń emerytalnych w kwotach znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego.

Analizując zakres normatywny i skutki ustawy nowelizacyjnej z 16 grudnia 2016r. dla ukształtowania wysokości świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy, godzi się przypomnieć orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za zgodne z Konstytucją postanowienia ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową z 2009r. (zob. wyroki: z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK-A 2010 r. Nr 2, poz. 15; z 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Wprawdzie ustawa z 2009 r., w zakresie zasad ustalania na nowo wysokości świadczeń emerytalnych, była zdecydowanie łagodniejsza od ustawy z 2016 r., to jednak w warstwie założeń wykazuje daleko idące podobieństwa. Trybunał Konstytucyjny analizując zgodność z Konstytucją ustawy z 2009 r. stwierdził, że wspólnym mianownikiem aksjologicznym jest niewątpliwie dezaprobatą dla metod i praktyk służby bezpieczeństwa (zob. wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK 1999 Nr 4, poz. 73), a środki demontażu dziedzictwa, po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokracji (zob. wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK-A 2007 Nr 5, poz. 48). Trybunał Konstytucyjny uznał, że demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Należy zgodzić się przy tym, że nie może ono i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego

procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy.

Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z 15 lutego 1994 r. (sygn. K 15/93, OTK 1994 Nr 1, poz. 4) wskazał, że współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych musi być oceniona negatywnie i to bez względu na to, o jakie stanowiska i o jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi, przy czym dotyczy to zarówno aparatu represji państw obcych, jak i komunistycznego aparatu represji w Polsce.

W przywołanym wyżej uzasadnieniu wyroku z 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że przepisy ustawy „dezubekizacyjnej” z 2009 r. nie miały na celu pozbawienia minimum socjalnego funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, ani też ich poniżenia. Celem tych regulacji było natomiast obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych, które pochodzą z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego, dla którego nie ma usprawiedliwienia. Co istotne, Trybunał ustalił wówczas, że po wejściu w życie przepisów ustawy z 2009 r. przeciętna obniżona emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa była wciąż wyższa o 58% od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym oraz wyższa prawie cztery razy od najniższej gwarantowanej emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwracając tym samym uwagę, że cel zakładany przez ustawodawcę w 2009 r. nie został osiągnięty. Trybunał zauważył również, że ustawodawca był upoważniony, mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej, do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść.

Trybunał stwierdził także, że ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny bowiem wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego. Uprzywilejowane prawa emerytalne nabyte przez funkcjonariuszy państwa totalitarnego, zostały nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe. Służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów.

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

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

polityczne przysługiwał korzystniejszy współczynnik liczony od podstawy wymiaru emerytury zaopatrzeniowej za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa.

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

Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej ETPC) uznał (zob. m.in. sprawa Cichopek i in. p-ko Polsce, skarga nr 15189/10), że ograniczenie przywilejów emerytalnych byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa mieści się w granicach marginesu oceny państwa oraz zmierzać miało do usunięcia nierówności między systemem mundurowym (w odniesieniu do byłych funkcjonariuszy), a systemem powszechnym, które to nierówności powszechnie uznane były za niesprawiedliwe i wymagające reakcji państwa. System ustalania wysokości świadczeń emerytalnych, stosowany do byłych funkcjonariuszy uznany został przez Trybunał za podwójnie nierówny, gdyż z jednej strony zakładał korzystniejsze wyliczenie podstawy świadczeń, niż system powszechnego zabezpieczenia społecznego, a z drugiej – naliczenia prowadzone były proporcjonalnie do wynagrodzeń, które w grupie byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa były zdecydowanie wyższe niż wynagrodzenia osób niezwiązanych zawodowo ze wspieraniem komunistycznego reżimu. Z uzasadnienia ww. orzeczenia wynika nadto, że upływ czasu od momentu obalenia reżimu nie powinien być czynnikiem decydującym o niewłaściwości przeprowadzenia tego typu zmian w systemie emerytalnym.

Potrzeba powołania się na dorobek orzeczniczy powstały na tle ustawy „dezubekizacyjnej” z 2009r. wynika z konieczności ustosunkowania się do rozważań zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, których Sąd Apelacyjny nie podziela. Uzasadniając tezę o niezgodności przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej w sprawie decyzji z Ustawą Zasadniczą, Sąd Okręgowy powołał się m.in. na argumentację przedstawioną w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010r. wydanego w sprawie o sygn. K 6/09 (szeroko wyżej omówioną). Wskazać jednak należy, że zawarte tam rozważania pozwalają wysnuć wnioski przeciwne, ze swej istoty nie stanowiące podstawy do uznania, że przepisy ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2016r. są niezgodne ze wskazanymi przez Sąd Okręgowy zasadami gwarantowanymi Konstytucją RP.

Zważywszy na przytoczoną wyżej argumentację za całkowicie chybione należy uznać powołanie się przez Sąd Okręgowy na naruszenie postanowieniami ustawy z 16 grudnia 2016r., art. 67 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującego obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego. Powołując się na tę gwarancję Sąd Okręgowy stwierdził, że odwołujący się ma prawo oczekiwać, że wysokość jego świadczenia będzie ustalona „wedle preferencyjnych reguł w stosunku do powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego z racji tego, że służył w szczególnych warunkach (dyspozycyjność, narażenie na stres, utratę zdrowia a nawet życia)”. Argumentację tę należy uznać za uzasadnioną w odniesieniu do służby pełnionej w wolnym państwie, natomiast za całkowicie chybioną w rozpoznawanej sprawie. Przypomnieć bowiem należy, co być może umknęło Sądowi Okręgowemu, że służba odwołującego się była pełniona na rzecz totalitarnego państwa, stanowiąc wsparcie dla stosowania prześladowań i represji politycznych osób działających na rzecz niepodległości państwa polskiego. Nie do obrony w tych okolicznościach jest twierdzenie, że uzasadniony jest system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych jako szczególnego rodzaju ustawy „przywilej”, który należy uznać za usprawiedliwiony warunkami służby.

Nie do przyjęcia jest także pogląd Sądu Okręgowego, że ustawa z 16 grudnia 2016r. wprowadzając do ustawy emerytalnej przepisy art. 15c ust. 3 wprowadza arbitralne kryterium maksymalnego wymiaru świadczenia określonego kwotą średniej emerytury oraz renty, wypłacanej w ramach systemu powszechnego. Powoduje to, zdaniem tego Sądu, że kryterium to cechuje się dowolnością, gdyż równie dobrze można było wybrać jako takowe kryterium jakkolwiek inną kwotę, brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia dla takiego wyboru. Sąd Okręgowy

stwierdził nadto, że kryterium to jest także dyskryminujące. Uznając tę argumentację za nietrafną należy przywołać uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (z 24 lutego 2010r., sygn. K 6/09), w którym Trybunał wskazał, że celem ustawodawcy kierującego się zasadą sprawiedliwości społecznej było (już w 2009r.) obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Cel ten jednak wówczas nie został zrealizowany. Narzędziem do tego celu miało być obniżenie tym funkcjonariuszom podstawy do wymiaru emerytur policyjnych z 2,6% na 0,7% przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowych korzystniejszych niż w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych podstaw wymiaru emerytur policyjnych. Jak jednoznacznie wynika z rozważań TK zawartych w motywach ww. orzeczenia cel ten nie został osiągnięty, gdyż przeciętna emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej w styczniu 2010r., nadal znacząco przewyższała przeciętną emeryturę wypłacaną w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, w sytuacji niesłusznie nabytych uprzywilejowanych świadczeń funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej wspierających czynnie totalitarny ustrój polityczny. Tej okoliczności Sąd Okręgowy nie wziął jednak pod uwagę, przyjmując założenie, że krzywdą dla odwołującego się jest obniżenie świadczeń do przeciętnego poziomu z systemu powszechnego.

Całkowitym nieporozumieniem jest stwierdzenie Sądu Okręgowego, że wprowadzona ustawą z 2016r. zmiana stanowi swoistą represję, podczas gdy, prawo zabezpieczenia społecznego nie jest dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania nie mające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. Sąd Apelacyjny z takim ujęciem tego zagadnienia całkowicie się nie zgadza. Nowe regulacje wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016r. w żadnym razie nie pełnią funkcji represyjnej, a ich celem było jedynie odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów emerytalnych (z których odwołujący się korzystał przez wiele lat). Jak wynika z powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, nie ma żadnego uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczeń emerytalnych w kwotach znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego i w żadnym razie nie przekonuje argument, że świadczenie emerytalne z powszechnego systemu w średniej wysokości stanowi „represję”. Ta argumentacja Sądu Okręgowego jest zatem pozbawiona usprawiedliwionej podstawy.

W tym kontekście nie można tracić z pola widzenia drugiej strony omawianego problemu, a mianowicie faktu, że ustawa nowelizująca z 2016r. została uchwalona celem ograniczenia uprawnień emerytalnych oraz rentowych osób o szczególnym statusie społecznym – pracowników aparatu bezpieczeństwa PRL, zaś u podstaw omawianego ograniczenia leżało powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej przez dalsze utrzymywanie sposobu ustalania wysokości świadczeń emerytalno – rentowych na uprzywilejowanych zasadach. Osoby pełniące służbę w wymienionych w ustawie instytucjach (w tym również odwołujący się) otrzymywały świadczenia na znacznie korzystniejszych zasadach, niż ogół społeczeństwa (do którego należą obywatele otrzymujący emerytury według zasad określonych w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Jednocześnie podstawę nabycia tych „uprzywilejowanych” świadczeń stanowiła praca na rzecz ogólnie pojmowanego aparatu bezpieczeństwa państwa i z punktu widzenia wartości wynikających z ww. konstytucyjnie gwarantowanych zasad, powinna być kwalifikowana jako naganna moralnie.

Podkreślenia w tym świetle wymaga, że pełna zaangażowania i dyspozycyjności służba odwołującego się w (...) w W., a następnie (...) w W., która przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję RP, jako wymierzona także przeciw działaczom opozycji niepodległościowej, powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca obniżenie przyznanych odwołującemu się świadczeń emerytalno – rentowych na podstawie przepisów omawianej ustawy i pozbawienie przyznanych wcześniej przywilejów.

Wobec powyższych ustaleń i rozważań Sąd Apelacyjny uznał apelację co do zasady za trafną, w szczególności w zakresie wyżej omówionych naruszeń prawa materialnego, wobec czego zmienił wyrok na podstawie art. 386 §1 k.p.c. w zw. z art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c. uznając odwołanie od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw

Wewnętrznych i Administracji w W. z 9 czerwca 2017r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej A. A. za bezzasadne.

Sąd Apelacyjny orzekł o kosztach postępowania, na które składały się wyłącznie koszty zastępstwa prawnego w postępowaniu apelacyjnym, w punkcie II wyroku, zgodnie z art. 108 § 1 k.p.c. przy zastosowaniu art. 102 k.p.c., stosownie do którego w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów, albo nie obciążać jej w ogóle kosztami. Przywołany przepis, realizujący zasadę słuszności, stanowi wyjątek od ogólnej reguły obciążania stron kosztami procesu, zgodnie z którą strona przegrywająca sprawę jest zobowiązana zwrócić przeciwnikowi, na jego żądanie, wszystkie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (art. 98 § 1 k.p.c.) – tzw. zasada odpowiedzialności za wynik procesu. Hipoteza przepisu art. 102 k.p.c., odwołująca się do występowania „wypadków szczególnie uzasadnionych”, pozostawia sądowi orzekającemu swobodę oceny, czy fakty związane z przebiegiem procesu, jak i dotyczące sytuacji życiowej strony, stanowią uzasadnioną podstawę do nieobciążania jej kosztami procesu (por. postanowienie SN z 13 grudnia 2007r., sygn. I CZ 110/07, niepubl.). Do kręgu „wypadków szczególnie uzasadnionych” należą okoliczności zarówno związane z samym przebiegiem procesu, jak i leżące na zewnątrz. Do pierwszych zaliczane są sytuacje wynikające z charakteru żądania poddanego rozstrzygnięciu, jego znaczenia dla strony, subiektywne przekonanie strony o zasadności roszczeń, przedawnienie. Drugie natomiast wyznacza sytuacja majątkowa i życiowa strony, z tym zastrzeżeniem, że niewystarczające jest powoływanie się jedynie na trudną sytuację majątkową, nawet jeśli była podstawą zwolnienia od kosztów sądowych i ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Całokształt okoliczności, które mogłyby uzasadniać zastosowanie tego wyjątku powinny być ocenione z uwzględnieniem zasad współżycia społecznego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 1 grudnia 2011r., sygn. I CZ 26/11, niepubl., z 25 sierpnia 2011r., sygn. II CZ 51/11, niepubl.). Rozstrzygnięcie na podstawie art. 102 k.p.c. ma zatem charakter dyskrecyjny, a kontrola instancyjna w tym zakresie jest ograniczona do sytuacji, gdy zastosowanie tego przepisu nie zostało w ogóle uzasadnione bądź nastąpiło z rażącym naruszeniem reguł w nim przewidzianych (por. post. SN z 18 kwietnia 2013r., sygn. III CZ 75/12, LEX nr 1353220).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zarówno podeszły wiek odwołującego się jak i rodzaj świadczenia będącego przedmiotem sporu (wysokość emerytury stanowiącej źródło utrzymania) przemawiają za zastosowaniem w niniejszej sprawie opisanej wyżej regulacji. Należało mieć również na względzie głębokie przekonanie odwołującego się o słuszności dochodzonych roszczeń, którego nie można uznać za subiektywne, zwłaszcza, że wyrok Sądu pierwszej instancji był dla niego korzystny, a orzecznictwo sądów w tej kategorii spraw nie jest jednolite. W ocenie Sądu odwoławczego obciążenie w tych okolicznościach odwołującego się kosztami zastępstwa prawnego strony przeciwnej stanowiłoby naruszenie zasady słuszności, co uzasadnia orzeczenie o kosztach zastępstwa prawnego pozwanego organu rentowego w zakresie postępowania apelacyjnego, przez nieobciążanie odwołującego się tymi kosztami.

Kończąc uzasadnić należy jednoosobowy skład Sądu odwoławczego wskazując, że zgodnie z art. 15zzs1 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.), w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego. Przepis art. 15zzs1 w brzmieniu nadanym ustawą z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1090) zgodnie z przepisem przejściowym (art. 6) znajduje zastosowanie do postępowań rozpoznawanych według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, a sprawy, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy sąd rozpoznawał w składzie innym niż jednego sędziego, w dalszym ciągu prowadzone są przez tego sędziego, któremu sprawa została przydzielona jako referentowi, do zakończenia sprawy w danej instancji.

SSA Ewa Stryczyńska