

Sygn. akt III AUa 1160/21

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 września 2023 r.

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

Przewodniczący Sędzia SA Ewa Stryczyńska

po rozpoznaniu na posiedzenie niejawnym w dniu 29 września 2023 r. w W.

sprawy L. R.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej

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

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie XIII Wydział Pracy

i Ubezpieczeń Społecznych w W.

z dnia 18 maja 2021 r. sygn. akt XIII 1U 5599/18

oddala apelację

Ewa Stryczyńska

Sygn. akt III AUa 1160/21

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w dwóch decyzjach z 7 czerwca 2017 r. (ozn. (...) i (...)) dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej L. R. na kwotę 2069,02 zł oraz ponownego ustalenia wysokości jego renty inwalidzkiej, określając jej wysokość na kwotę 1510,71 zł, w odniesieniu do obu tych świadczeń od 1 października 2017 r.

Podstawą wydania tych decyzji był art. 15c i art. 22a w związku z art. 32 ust.1 pkt 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, 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 Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270).

W świetle powołanego przepisu, emerytura osoby, która w latach 1944-1990 pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., 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 momencie wydania zaskarżonej decyzji wynosiła 2.069,02 zł brutto.

L. R. odwołał się od ww. decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczeń w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r. Odwołujący się podniósł, że zaskarżone decyzje zostały wydane 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 – Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołania wniósł o ich oddalenie i zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z 18 maja 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił dwie zaskarżone decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 7 czerwca 2017 r. nr (...) i (...) o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej i ustalił L. R. prawo do emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.

Podstawą tego rozstrzygnięcia były następujące ustalenia faktyczne: L. R. zakończył służbę 20 czerwca 2009 r. jako funkcjonariusz Policji. Decyzją z 21 lipca 2009 r. ustalono mu prawo do emerytury policyjnej od 21 czerwca 2009 r. Emerytura z tytułu wysługi wraz z podwyższeniem o 15% podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą wyniosła 80 % podstawy wymiaru. Decyzją z 21 lipca 2009 r. ustalono dla odwołującego się prawo do policyjnej renty inwalidzkiej. Decyzję wydano w związku z ustaleniem od 21 czerwca 2009 r. prawa do policyjnej renty inwalidzkiej z uwagi na zaliczenie odwołującego przez Wojewódzką Komisję Lekarską MSWiA orzeczeniem z 28 października 2008 r. do III grupy inwalidów w związku ze służbą w Policji.

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 (...) z (...) o przebiegu służby odwołującego na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 września 1986 r. do 31 lipca 1990 r. i na jej podstawie dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury, określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2069,02 zł. oraz ponownego ustalenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1510,71 zł.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że wskaźnik podstawy wymiaru emerytury strony 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, toteż wysługę emerytalną odwołującego się ustalono na 75 % podstawy i ustalono, że wynosi 4. 647,59 zł. Powołując się na art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy organ 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, ograniczył jej wysokość emerytury do takiej kwoty tj. do 2.069,02 zł brutto wraz z wzrostami i dodatkami, a po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i zaliczki na podatek dochodowy – 1.716,81 zł. Przed wydaniem zaskarżonej decyzji wysokość emerytury odwołującego się w decyzji waloryzacyjnej z 27 lutego 2017 r. została ustalona od 1 marca 2017 r. na kwotę 4.957,42 zł brutto.

Powołując się na art. 22 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, organ wskazał, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa rentę inwalidzką zmniejsza się o 10 % podstawy wymiaru za każdy rok służby w tym okresie i wypłaca w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej, a wysokość renty inwalidzkiej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, tj. od kwoty 1.510,71 zł. W związku z tym Zakład ustalił łączną wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do gr. II i uwzględnienia 30,83 % podstawy wymiaru świadczenia na kwotę 1.916,62 zł. i jednocześnie ograniczył jej wysokość do kwoty 1.510,71 zł.

W sprawie udowodniono, że L. R. w okresie od 1 września 1986 r. do 31 lipca 1990 r. służył w (...) w D. na stanowisku inspektora (...) na wolnym etacie starszego inspektora. Jak wskazał w odwołaniu, w okresie służby w Kontrwywiadzie zajmował się ochroną(...) w D..

Do jego obowiązków należało zabezpieczenie obiektów wojskowych znajdujących się na terenie (...) a w szczególności składów paliw, materiałów wybuchowych, amunicji przed terrorem kryminalnym czyli zapobieganiu przestępstwom niebezpieczeństwa powszechnego, jak również zapobieganiu, by materiały wybuchowe pochodzące z różnego rodzaju niewypałów zarówno z okresu II wojny światowej jak i aktualnych nie znalazły się w posiadaniu osób nieupoważnionych i przypadkowych.

Odwołujący się nie był kursantem w żadnej ze szkół SB, w okresie PRL nie był odznaczany.

Odwołujący się po przejściu weryfikacji w 1990 r. kontynuował służbę w demokratycznym państwie po 31 lipca 1990 r. do 20 czerwca 2009 r., którą ostatecznie zakończył na stanowisku zastępcy (...) w D.. W okresie służby został nagrodzony Brązowymi Odznakami: (...), (...) oraz (...). Wielokrotnie przyznawano mu nagrody pieniężne w ramach wyróżnienia przez (...) oraz (...) za wybitne osiągnięcia w służbie a oceny okresowe pracy odwołującego się zawsze były pozytywne.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w aktach rentowych i w aktach osobowych nadesłanych przez (...). W ocenie Sądu treść dokumentów nie budziła wątpliwości, nie były one także kwestionowane przez żadną ze stron, co do faktycznego przebiegu służby.

Biorąc pod uwagę tak ustalony stan faktyczny Sąd Okręgowy uznał odwołanie za zasadne i wskazał, że kwestią sporną w niniejszej sprawie była ocena zasadności i zgodności z prawem obniżenia odwołującemu się wysokości emerytury i renty inwalidzkiej w 2017 r., pomimo, że od nabycia prawa do tych świadczeń upłynęło 8 lat – i co istotne do obniżenia świadczenia emerytalnego po raz kolejny za ten sam okres służby w organach bezpieczeństwa państwa a nadto w sposób nieproporcjonalny do okresu służby zakwalifikowanego jako okres służby na rzecz totalitarnego, bowiem za rok służby w organach na rzecz totalitarnego państwa ustawodawca przyjął wskaźnik 0,0%, co sprawiło, że odwołujący się pozostawał jakby poza systemem zabezpieczenia społecznego za wskazany w ustawie okres. Ograniczenie wysokości świadczenia do średniej wysokości świadczenia z powszechnego systemu zabezpieczenia emerytalnego sprawiło, że także okres służby po 1990 r. i okresy zatrudnienia po zwolnieniu ze służby i okres zasadniczej służby wojskowej w istocie zostały pominięte w wysłudze emerytalnej odwołującego się. Nadto Sąd zauważył, że w stosunku do pozostałej wysługi emerytalnej (w wymiarze 29 lat i prawie 6 miesięcy) okres służby kwalifikowany jak służba na rzecz państwa totalitarnego był niedługi bo 3 lata i 11 miesięcy i przypadł na okres schyłkowy państwa niedemokratycznego.

Na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., w szczególności jej art. 1, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego 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 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, la oraz 2-4 ustawy nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2).

Zgodnie z nowelizacją, emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym w roku 2017 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 doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Co więcej, ustawodawca, na mocy nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. uchylił także wynikającą z dotychczasowego przepisu art. 15b ust. 2 zasadę, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z 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 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. 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.

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

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

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., między innymi w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, w tym w jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczkach, oraz ich odpowiednikach terenowych, wypełniających zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze oraz w Departamencie II i jego terenowym

odpowiedniku. Jednostka, w której służył odwołujący się spełniała zatem formalnie kryterium organu totalitarnego państwa.

Art. 13 a ust. 1 ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji stanowi, że na wniosek organu emerytalnego Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i taką też informację otrzymał Dyrektor ZER MSWiA odnośnie odwołującego się.

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

Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z 24 stycznia 2018 r. wydanym w sprawie o sygn. 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 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z art. 13b) oraz innych przepisów ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Na skutek tego pytania prawnego zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie o sygn. akt P 4/18, które do chwili wyrokowania przez Sąd nie uległo zakończeniu. W tej sytuacji dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem Sądu, 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).

Gdy zatem uwzględnia się okres jaki upłynął od dnia złożenia odwołania w niniejszej sprawie (26 lipca 2017 r. – wpływ sprawy do ZER) staje się oczywiste, że w przypadku dalszego oczekiwania na wynik postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, może zaistnieć rażące i nie dające się usprawiedliwić naruszenie rozsądnego terminu na rozpoznanie sprawy, co z kolei oznaczałoby naruszenie przez Sąd pierwszej instancji przepisów art. 6 Konwencji jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Z tej perspektywy Sąd Okręgowy stwierdził, że zmuszony był do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy bez oczekiwania na ocenę przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy.

W ocenie Sądu Okręgowego 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., 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., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 Nr 2, poz. 34 oraz wyroki tego Sądu z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 Nr 1, poz. 6; z 20 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 Nr 6, poz. 130; z 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z 8 października 2015 r.). Sąd Okręgowy uznał się zobligowanym do dokonania samodzielnej oceny zgodności z Konstytucją przepisów ustawy, będących podstawą obniżenia wysokości świadczeń dla odwołującego się.

Sąd Okręgowy uznał, że w niniejszej sprawie zaistniał faktyczny brak możliwości dokonania kontroli zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż brak jest możliwości zakończenia niniejszego postępowania przed sądem pierwszej instancji w rozsądnym terminie 3 lat, przy oczekiwaniu na rozstrzygnięcie Trybunału. Tym samym Sąd Okręgowy uznał powinność samodzielnego dokonania oceny zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy. Jak wskazał bowiem Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 23 marca 2016 r. (III CZP 102/15) 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 jednak 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 daną sprawę.

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 nie koliduje z uprawnieniami Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Sądu, odwołania okazały się zasadne, pomimo, że odwołujący się faktycznie pełnił służbę na rzecz organów totalitarnego państwa, wskazanych w art. 13 b ust. 1 znowelizowanej ustawy. Przepisy ustawy, determinujące treść decyzji organu emerytalno-rentowego, naruszają bowiem przepisy Konstytucji RP, co dyskwalifikuje możliwość uznania wydanych na ich podstawie decyzji, jako zgodnych z prawem.

W ocenie Sądu analiza orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. (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 w brzmieniu nadanym przez art. 1 w zw. Z art. 2 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, są niezgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po 11 września 1989 r., skutkując ich dyskryminacją. Taką ocenę Sąd Okręgowy sformułował odwołując się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w odniesieniu do nowelizacji z 2009 r., które obszernie przywołał w uzasadnieniu wyroku.

Sąd Okręgowy stwierdził nadto, że znowelizowane przepisy ustawy naruszają również zasadę proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami, a celem, który ma być osiągnięty przez państwo. Z tej perspektywy Sąd uznał, że nowa regulacja ustawowa narusza granice zgodności z Konstytucją RP wyznaczone w orzeczeniu TK (sygn. K 6/09). Wnioskując bowiem a contrario z cytowanego uzasadnienia TK, w ocenie Sadu Okręgowego wynika, że współczynnik 0,7 % zastosowany w nowelizacji z 2009 r., 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 uznał, 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 (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 mógł samodzielnie dokonać odmowy zastosowania przepisów nowej ustawy jako oczywiście niezgodnych z Konstytucją. Naruszenie Konstytucji RP zachodzi 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 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 roku jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji, proklamującym zasadę demokratycznego państwa prawnego, zawierającym zasady stanowiące trzon państwa demokratycznego i prawnego, takie jak: zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania do państwa i 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 (zob. wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., K 6/09).

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

Znaczna część tych funkcjonariuszy, w tym odwołujący się swoją służbę dla III RP sprawowała wzorowo: byli oni odznaczani, awansowali na wysokie stanowiska, wymagające specjalistycznej wiedzy i odpowiedzialności. Państwo, powierzając funkcjonariuszom takie obowiązki, wyrażało tym samym swe zaufanie do nich i pozytywną ocenę ich służby. Odebranie teraz takim funkcjonariuszom uprawnień nabytych słusznie i sprawiedliwie w III RP, za nienaganną służbę stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Omawiana zasada opiera się na pewności prawa, a więc takim 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. akt P 3/00). Powyższe zasady narusza ponowna ingerencja ustawodawcy w wysokość świadczenia należnego odwołującemu się.

Nie jest też akceptowalne, zdaniem sądu sytuacja, że każda kolejna władza w sposób odmienny ocenia „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 nie powinno uznawać, że nabyte uprawnienia do świadczeń w określonej wysokości zostało nabyte niesłusznie oraz, że uprawnienia te naruszały prawa i wolności innych osób. W konsekwencji państwo wycofało się z obietnicy uzasadnionego zabezpieczenia społecznego tych funkcjonariuszy, którzy dopuszczeni zostali do pełnienia służby po 1990 r.

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

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 odwołujący się miał prawo oczekiwać, że wysokość jego 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.

Wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. regulacje, w ocenie Sądu Okręgowego, pozostają sprzeczne z zasadą równouprawnienia jednostek spełniających tożsame kryteria formalne do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. W ocenie Sądu słuszny jest także zarzut, że skutkiem zaskarżonych decyzji jest retroakcja ustawy, a więc zastosowanie przepisów nowo ustanowionych do stanu faktycznego mającego miejsce przed ich wprowadzeniem w życie. Tymczasem dla wskazanej retroaktywności nie można znaleźć wystarczających podstaw, a w szczególności w innych wartościach konstytucyjnych. 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. niewątpliwie faktycznie obniża świadczenia wypracowane przez osobę skarżącą w okresie służby na rzecz państwa demokratycznego po 1990 r. Jest to sprzeczne z ratio legis wskazanej ustawy, która miała dotyczyć obniżenia świadczeń wypracowanych w okresie służby na rzecz państwa totalitarnego, a nie demokratycznego. Konkludując Sąd stwierdził, że przepisy powoływanej ustawy emerytalnej, w odniesieniu do skarżącego naruszają wyżej wzmiankowane zasady pewności prawa, ochrony praw słusznie nabytych oraz zakaz retroakcji.

Podsumowując, Sąd wskazał, że ze względu na arbitralny dobór cechy relewantnej, ustawa emerytalna powoduje nieusprawiedliwione różnicowanie sytuacji prawnej osoby odwołującej w stosunku do osób, które służyły równolegle, na podobnych stanowiskach, ale które rozpoczęły służbę w 1990 r., jednocześnie zaś dyskryminuje ją, ze względu na szczególną sytuację prawną służby przed i po 1990 r. w stosunku do osób, które nie przeszły pozytywnie weryfikacji i

rozpoczęły pracę poza służbą. W obu przypadkach bowiem, osoby odznaczające się takimi cechami otrzymują wyższe uposażenie emerytalne i rentowe od odwołującego się.

Konkludując, Sąd Okręgowy, dokonując samodzielnie oceny zgodności z Konstytucją RP omawianych przepisów ustawy nowelizującej uznał, że przepisy te są niezgodne ze wskazanymi wyżej i szczegółowo omówionymi w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przepisami i zasadami konstytucyjnymi. Tym samym uznał, że rozstrzygnięcie w sprawie winno być oparte o przepisy ustawy, lecz bez stosowania niezgodnych z Konstytucją art. 15c, art. 22a, 24a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy.

Mając na uwadze poczynione w sprawie ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy stwierdził, że okres służby odwołującego się od 1 września 1986 r. do 31 lipca 1990 r. nie może zostać uznany za okres służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b cytowanej ustawy.

Brak jest dowodów, jakoby odwołujący faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa skoro przed 1990 r. nie zajmował się zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem praw wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Okoliczności sprawy wskazują tymczasem, że odwołujący się czynności takich się nie dopuścił, skoro przeszedł proces weryfikacji i pełnił służbę w demokratycznej Polsce. Także zatem po uwzględnieniu treści powyższej uchwały SN, Sąd stwierdził, że brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczenia odwołującego się.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy uznał odwołania za uzasadnione i na podstawie art. 477¹⁴ § 2k.p.c. zmienił zaskarżone decyzje, przyznając L. R. prawo do świadczenia emerytalnego i rentowego w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.

Apelację od powyższego wyroku złożył organ rentowy, zaskarżając wyrok w całości zarzucił Sądowi Okręgowemu:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego przez nieprawidłową interpretację 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020 r., poz. 723) zwanej dalej „ustawą zaopatrzeniową” przez przyjęcie, że decydujące znaczenie dla ustalenia służby na rzecz państwa totalitarnego ma fakt wykonywania czynności polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa, w sytuacji gdy dyspozycja w/w przepisu dla przesądzenia faktu pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego wymaga wyłącznie pełnienia służby w cywilnych i wojskowych formacjach i instytucjach wymienionych w w/w przepisie;

2) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej przez ich bezpodstawne niezastosowanie w sprawie, w sytuacji, gdy w sprawie zostały spełnione ustawowe przesłanki do zastosowania w/w przepisów;

3) naruszenie art. 8 ust. 2, art. 178 ust. I oraz art. 188 Konstytucji RP przez samodzielne rozstrzygnięcie przez Sąd niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, w oparciu o które wydane zostały zaskarżone decyzje, pomijając wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;

4) naruszenie art. 2, art. 30, art. 32, art. 45, art. 64, art. 67 ust. I Konstytucji RP przez uznanie, że art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej narusza zasadę ochrony praw nabytych, zaufania obywateli do państwa, ochrony dobrego imienia oraz prawa do zabezpieczenia społecznego, w sytuacji gdy zakwestionowane przepisy wprowadzone zostały w

celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów niesłusznie przyznanych funkcjonariuszom państwa totalitarnego oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

Z uwagi na powyższe zarzuty apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA z 7 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury oraz oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA z 7 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej, a także zasądzenie od odwołującego się na rzecz organu rentowego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych; ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej i instancji do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za obie instancje.

W odpowiedzi na apelację odwołujący się wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej, zgadzając się w pełni z wyrokiem Sądu Okręgowego wydanym w przedmiotowej sprawie i jego uzasadnieniem.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja organu rentowego podlegała oddaleniu. Rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji jest prawidłowe co do zasady, choć przy innych wnioskach co do podstawy faktycznej wyroku i odmiennej interpretacji jego podstawy prawnej. Sąd Apelacyjny nie podziela bowiem argumentacji, która legła u podstaw zaskarżonego wyroku.

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

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że przedmiotem sporu w niniejszej sprawie była ocena zgodności z prawem obniżenia odwołującemu się wysokości emerytury policyjnej i renty inwalidzkiej, co nastąpiło na podstawie dwóch decyzji organu emerytalnego z 7 czerwca 2017 r., obniżających wysokość należnych odwołującemu się świadczeń: emerytury i renty inwalidzkiej począwszy od 1 października 2017 r. Sąd Okręgowy zmienił przedmiotową decyzję organu rentowego i ustalił, że odwołującemu się przysługuje prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd ten podniósł, że choć odwołujący się formalnie pełnił służbę na rzecz organów totalitarnego państwa, wskazanych w (...) ustawy zaopatrzeniowej, to przepisy, na podstawie których wydano sporną decyzję, naruszały szereg przepisów Konstytucji RP a przez to wymagały pominięcia. Ponadto Sąd Okręgowy stwierdził, że brak było w niniejszej sprawie dowodów potwierdzających pełnienie przez odwołującego się służby na rzecz totalitarnego państwa.

W ocenie Sądu Apelacyjnego konkluzja Sądu Okręgowego co do tego, że brak jest przesłanek uzasadniających obniżenie świadczeń odwołującego się ostatecznie jest trafna, jednak argumentacja przywołana na jej poparcie nie jest prawidłowa.

Przede wszystkim Sąd Apelacyjny nie podziela argumentacji i rozważań Sądu pierwszej instancji, które niejako a priori doprowadziły do podważenia, jako niekonstytucyjnej, całości regulacji odnoszących się do obniżania świadczeń funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Podkreślenia wymaga, że odwoławcze postępowanie sądowe toczące się na skutek odwołań od decyzji organów rentowych dotyczących obniżenia wysokości świadczeń na podstawie art. 15c czy art. 22a ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2022 r. poz.1626 ze zm., dalej jako „ustawa zaopatrzeniowa”) w brzmieniu nadanym ustawą z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270, dalej jako „ustawa zmieniająca”) nie może cechować się schematyzmem podejmowania rozstrzygnięcia. Sąd rozpoznający taką sprawę nie powinien bowiem wyrokować przy zastosowaniu założenia mogącego odnosić się do każdej sprawy, gdyż mogłoby prowadzić to do wniosku, że wszystkie decyzje wydane na podstawie wskazanych wyżej przepisów godzą w konstytucyjne prawa odwołujących się. Dla takiej tezy brak jest uzasadnionych podstaw, gdyż każdy stan faktyczny zawiera inne dane i może prowadzić do innych wniosków co do faktów, a w konsekwencji do zróżnicowania w zakresie zastosowanych przepisów prawa materialnego.

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

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

Sąd Apelacyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę nie zgadza się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji w części obejmującej kwalifikację służby L. R. od 1 września 1986 r. do 31 lipca 1990 r. Co istotne, nie było sporu co do tego, że jednostka, w której w tym okresie pełniona była przez odwołującego się służba ((...) D. jako terenowy odpowiednik (...)), została wymieniona w (...) ustawy zaopatrzeniowej jako jednostka organizacyjna MSW wypełniająca zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze.

Należy zwrócić uwagę, że Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20), wskazał – analizując wątek historyczny omawianej regulacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – że w latach 90-tych XX wieku Sejm RP podejmował uchwały w sprawie potępienia totalitaryzmu komunistycznego (M.P. Nr 20, poz. 287). Kwestia ta była również przedmiotem wypowiedzi na forum międzynarodowym (np. rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 27 czerwca 1996 r. w sprawie metod likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych; Raport Komisji Prawnej i Praw Człowieka nr 7568 z 3 czerwca 1996 r. na temat: Metody likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych) potępiających komunistyczny ustrój polityczny.

Pierwsze zmiany, obniżające część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, wprowadziła ustawa nowelizująca z 2009 r. Cel, któremu miała służyć ta regulacja wynikał z preambuły ustawy, w której ustawodawca kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia wskazał, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka, zwalczające organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje, korzystając z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy.

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

W ocenie projektodawcy ustawy z 16 grudnia 2016 r., ustawa nowelizująca z 2009 r. nie zrealizowała celów, dla których została uchwalona m.in. przez zachowanie szeregu przepisów podwyższających świadczenia, jak również sposób ukształtowania wykładni jej przepisów, wyłączający szereg jednostek z katalogu organów bezpieczeństwa państwa. W konsekwencji w większości przypadków wysokość świadczeń w porównaniu ze świadczeniami w systemie powszechnym nadal pozostawała na znacznie wyższym poziomie, skutkując w istocie utrzymaniem części przywilejów. Tymczasem ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa totalitarnego państwa jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

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

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

Analiza akt osobowych odwołującego się daje uzasadnione podstawy do stwierdzenia, że w spornym okresie (lat 1986-1990) pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa. Wynika to bezpośrednio z akt osobowych odwołującego się, dostępnych na etapie postępowania przed Sądem pierwszej instancji i niekwestionowanych przez odwołującego się co do ich zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy. Sąd Okręgowy zresztą przyznał, że nie budzi wątpliwości,

że jednostka, w której pełnił służbę odwołujący się, w okresie wynikającym z informacji skierowanej przez(...) do Dyrektora ZER MSWiA, formalnie spełnia kryterium organu totalitarnego państwa wymienionego w (...) ustawy zaopatrzeniowej i że czynności wykonywane w spornym czasie przez odwołującego się miały charakter kontrwywiadowczy.

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

Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. (w sprawie o sygn. III UZP 1/20, którą Sąd Okręgowy w merytorycznych rozważaniach w istocie pominął, poza wzmianką, że taka uchwała zapadła) stwierdził, że ustawowe kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności danej sprawy, dlatego też „należy tej oceny dokonywać przy

uwzględnieniu charakteru jednostki, w której służba była pełniona, celów jakie miała do realizacji w strukturach państwa totalitarnego oraz faktów, wynikających z dokumentacji zebranej w aktach osobowych funkcjonariusza, odnoszących się do konkretnej osoby”. W rozpoznawanej sprawie, zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie ulega wątpliwości, że służba L. R. w ww. jednostce była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa, co ostatecznie nie daje jednak podstaw do obniżenia świadczenia emerytalnego odwołującego się z innych względów niż wskazane przez Sąd pierwszej instancji.

Odnosząc się do podniesionych w apelacji zarzutów należy przede wszystkim wskazać, że dotyczą one wyłącznie naruszeń o charakterze materialnoprawnym, przy braku zarzutów procesowych.

Rozważania w zakresie materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia należy podzielić na dwie części: jedną odnoszącą się do okresu służby L. R. w okresie wskazanym przez (...) w latach 1986 – 1990 i drugą dotyczącą jego służby od 1 sierpnia 1990 r. aż do ostatecznego zwolnienia ze służby 20 czerwca 2009 r.

Odnosząc się zatem do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego w części dotyczącej służby na rzecz totalitarnego państwa, należy się z nimi w części zgodzić. W pierwszej kolejności przypomnieć należy, że na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016r. poz. 2270) ustawodawca wprowadził do porządku prawnego kolejną (po ustawie z 23 stycznia 2009 r.) regulację dającą podstawę do obniżenia emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa rozumianą jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa

totalitarnego”, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, i która pozostawała w służbie przed 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 1990 r. albo rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. W niniejszej sprawie odwołujący się nie powoływał się na żadną z tych przesłanek.

Zmiany w przepisach ustawy zaopatrzeniowej, po raz pierwszy wprowadziła ustawa nowelizująca ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 2009 r., obniżając część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Cel, któremu miała służyć ta regulacja wyraźnie wynikał z preambuły tej ustawy, w której ustawodawca kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia wskazał, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka, zwalczające organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa pełnili swoje funkcje, korzystając z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy.

Do tego celu nawiązano w uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270), wskazując, że w założeniu ustawy nowelizującej z 2009 r. wprowadzony mechanizm weryfikacyjny przewidywał ponowne obliczenie wysokości emerytury osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1994-1990 (Dz. U. z 2020 r. poz. 306, dalej jako „ustawa lustracyjna”). W myśl art. 15b ust. 1 pkt 1 tej noweli służba w określonych podmiotach została potraktowana jak okres nieskładkowy, to jest 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1994-1990. W orzecznictwie jednoznacznie stwierdzono, że tak obniżone świadczenie nie narusza zasady równości lub proporcjonalności świadczeń, bowiem uzyskane przywileje nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym funkcjonariusze pełniący przed 1990 r. służbę w organach bezpieczeństwa państwa nie mają moralnego tytułu do domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych (m.in. uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., sygn. II UZP 2/11, OSN 2011 nr 15-16, poz. 210).

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

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

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

W 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 nadal aktualny, że tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające

przyrodzone prawa człowieka oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają# tytułu moralnego do domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zwalczania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego.

Ustawa nowelizująca z 2016 r. została uchwalona celem ograniczenia uprawnień emerytalnych oraz rentowych osób o szczególnym statusie społecznym – pracowników aparatu bezpieczeństwa PRL, zaś u podstaw omawianego ograniczenia leżało powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej przez dalsze utrzymywanie zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalnych na uprzywilejowanych zasadach. Osoby pełniące służbę w wymienionych w ustawie instytucjach (w tym również odwołujący się) otrzymywały uposażenia na znacznie korzystniejszych zasadach, niż ogół społeczeństwa. Jednocześnie podstawę nabycia tych „uprzywilejowanych” świadczeń stanowiła praca na rzecz ogólnie pojmowanego aparatu bezpieczeństwa państwa i z punktu widzenia wartości wynikających z ww. konstytucyjnie gwarantowanych zasad, powinna być kwalifikowana jako naganna moralnie. Służba odwołującego się w okresie od 1 września 1986 r. do 31 lipca 1990 r. przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję RP i powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca obniżenie przyznanych świadczeń emerytalnych za ten okres, na podstawie przepisów omawianej ustawy i pozbawienie przyznanych wcześniej przywilejów. W odniesieniu jednak do odwołującego się, istotne znaczenie i przesądzające o ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy ma fakt, że zważywszy na jego służbę w latach 1975 – 1978 (zasadnicza służba wojskowa), nadto służbę w latach 1979 – 1986 w MO nie kwalifikowaną jako służba na rzecz totalitarnego państwa oraz służbę od 1 sierpnia 1990 r. do 20 czerwca 2009 r. łączny okres wysługi wynosi 29 lat 5 miesięcy i 28 dni, co powoduje, że o nabyciu przez odwołującego się przywilejów wynikających z ukształtowanego przez ustawę zaopatrzeniową prawa do świadczeń zdecydował długoletni okres służby nie kwalifikowanej jako służba na rzecz totalitarnego państwa, przy stosunkowo krótkim okresie służby na rzecz totalitarnego państwa (3 lata 11 miesięcy).

Ustawodawca w nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 16 grudnia 2016 r. precyzując pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa przez stworzenie odrębnego, od katalogu zawartego w ustawie lustracyjnej wykazu jednostek, w których tak określona służba była wykonywana, nie bez przyczyny uznał, że w organach bezpieczeństwa państwa PRL pełnili służbę funkcjonariusze, których znaczenie dla efektywnego funkcjonowania aparatu represji w totalitarnym państwie było zróżnicowane z punktu oceny „ciężaru gatunkowego” realizowanych przez nich zadań. Były wśród nich funkcje i stanowiska o charakterze kluczowym, zasadniczym, wiodącym, ale były też funkcje pomocnicze, wspierające, których znaczenie dla całokształtu sprawnego działania organów bezpieczeństwa, było nie mniej istotne. Brak przy tym wyłączenia spod regulacji ustawy nowelizującej określonych funkcjonariuszy, których zadania były pomocnicze, czy uboczne, nie był przypadkowy, gdyż wynikał z uzasadnionego przekonania, że komunistyczny ustrój totalitarny opierał się na sprawnym działaniu organów bezpieczeństwa państwa tworzących celowo skonstruowany i niezwykle rozbudowany organizm, w którego strukturze każdy element przyczyniał się do skutku polegającego na zwalczaniu niepodległościowej opozycji demokratycznej, łamaniu praw człowieka i obywatela, zwalczaniu związków

zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności, pokoju i bezpieczeństwa obywateli.

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

Mając powyższe na uwadze dodatkowo podkreślić należy, że z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jednoznacznie wynika, że sama przynależność służbowa do struktur organów bezpieczeństwa państwa, nie kwestionowana na gruncie niniejszej sprawy, i wykonywanie zadań, chociażby o charakterze pomocniczym, wspierającym, w ramach służby w tych organach, została przez ustawodawcę zakwalifikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego. Odwołujący się pełnił służbę w latach 1986 – 1990 w (...) w D., będącej terenowym odpowiednikiem (...) i realizującym zadania tego (...) w terenie. Powołany w 1956 r. po reorganizacji (...) (na mocy zarządzenia nr (...) ministra spraw wewnętrznych z(...)) miał aż do rozwiązania w 1990 r., za zadanie zwalczanie „szpiegowskiej działalności wywiadów państw kapitalistycznych wymierzonych przeciwko Polsce Ludowej” przez prowadzenie działań o charakterze wywiadowczym i kontrwywiadowczym.

Pomimo jednak powyższych rozważań odnoszących się do okresu służby odwołującego się od 1 września 1986 r. do 31 lipca 1990 r., która bez wątpienia była służbą na rzecz totalitarnego państwa, Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego za bezzasadną, mając na uwadze pozostały, ponad 29-letni okres służby odwołującego się, nie będący okresem służby na rzecz totalitarnego państwa, do którego zastosować należy odmienną ocenę i konsekwencje prawne, skutkujące ostatecznie uznaniem zaskarżonego wyroku za trafny, przy powołaniu zupełnie odmienną argumentacji. Kwalifikacja tych dwóch co do istoty różnych (w charakterze) okresów służby, co do zasady musi być całkowicie odmienna, skutkująca ostatecznie korzystnym dla odwołującego się rozstrzygnięciem.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat

służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej lub w Służbie Więziennej, z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych. W świetle tej podstawowej regulacji dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej należy wskazać, że L. R. (pomijając okres służby zakwalifikowanej, jako służba na rzecz totalitarnego państwa od 1 września 1986 r. do 31 lipca 1990 r.) - (...) ustawy zaopatrzeniowej) posiada ponad 29-letnią wysługę mundurową (łącznie 29 lat, 5 miesięcy i 28 dni). Oznacza, to że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru odwołujący się nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby w innych jednostkach, nie objętych dyspozycją (...) ustawy zaopatrzeniowej. Emerytura obliczona z uwzględnieniem tej wysługi stanowi 75% podstawy wymiaru, przy nieuwzględnieniu służby kwalifikowanej jako pełnionej na rzecz państwa totalitarnego.

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

posiadania przez odwołującego się, z pominięciem okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, znacznie ponad 15 letniego okresu wysługi, należy zwrócić uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy z 8 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, po nowelizacji ustawą z 2016 r., jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy policji, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Interpretacyjne dyrektywy systemowe opierają się na założeniu określonego stopnia spójności i niesprzeczności systemu prawa, w którym nie powinny występować normy wzajemnie niezgodne. Nakazują one w taki sposób ustalić znaczenie normy, aby nie była ona sprzeczna z innymi normami należącymi do tego samego systemu prawa. Jeżeli wynikiem wykładni językowej są dwa lub więcej możliwych znaczeń normy, należy wybrać takie, które nie jest sprzeczne z jakąkolwiek inną normą systemu prawa. Tymczasem z jednej strony przepis art. 12 ustawy zaopatrzeniowej gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę już tylko po 1990 r. oraz posiadającemu wysługę mundurową przed podjęciem służby w strukturach SB, emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1, z drugiej zaś przepis art. 15c ust. 3 stanowi, że emerytura osoby pełniącej służbę z rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że należy zastosować powyższy mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył podstawowego przywileju emerytalnego wskazanego w ww. art. 12 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oznaczałoby to, że nawet krótki, nie wpływający na spełnienie przesłanek do nabycia prawa do emerytury okres służby na rzecz totalitarnego państwa uzasadnia zastosowanie w/w mechanizmu. Wykładnia językowa tego przepisu stoi jednak w sprzeczności zarówno z celem ustawy, którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa jak i z kategorięcznym brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 jak również art. 15c ust. 1, który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ta sama ustawa nakazuje przyjęć wskaźnik 1,3% lub 2,6% i to bez względu na proporcje tej służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa w stosunku do służby mundurowej, która nie miała takiego charakteru.

Podkreślić należy, że określone w art. 12 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy przywileje emerytalne funkcjonariusza służb mundurowych są ściśle związane z pełnieniem służby mającej określone znaczenie dla funkcjonowania państwa. Funkcjonariusz, który podejmuje się pełnienia takiej służby ma prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek i po zwolnieniu ze służby będzie miał prawo do godziwego świadczenia, odpowiadającego warunkom pełnienia służby. Przyznanie określonego przywileju pozostaje bowiem zawsze w korelacji z nałożonym uprzednio określonym szczególnym obowiązkiem. Uprawnienie emerytalne jest zarazem istotnym uprawnieniem majątkowym i, jak wskazuje sam tytuł ustawy, jest zaopatrzeniem funkcjonariusza po zwolnieniu ze służby, obliczonym według korzystnych zasad wynikających z ustawy, a związanym z doniosłością zadań pełnionych przez niego w czasie służby. Nie znajduje zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15 c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się, nabytej z tytułu służby nie zakwalifikowanej jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Pominięcie w stanie faktycznym niniejszej sprawy w procesie stosowania prawa przepisu art. 15 c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby, która nie może być kwalifikowana jako pełniona na rzecz totalitarnego państwa, staje się konieczne również z uwagi na regulacje zawarte w art. 64 i 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Należy mieć na uwadze dyrektywę interpretacyjną nakazującą dokonywanie wykładni przepisów prawa w taki sposób, aby - o ile stosowane metody wykładni na to pozwalają - uzyskać wynik wyrażający się w pełnej zgodności dekodowanego przepisu z unormowaniami Konstytucji RP.

W tym miejscu Sąd Apelacyjny wskazuje na dopuszczalność, co do zasady, stosowania przez sąd powszechny rozproszonej kontroli konstytucyjnej i możliwość pominięcia w procesie subsumcji określonego przepisu ustawy z uwagi na jego niekonstytucyjność, bez uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Problem tego rodzaju bezpośredniej kontroli w procesie stosowania prawa był wielokrotnie rozważany w orzecznictwie (m.in. postanowienie

Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., sygn. III CZP 95/19, LEX nr 3066660). Sąd Apelacyjny podziela pogląd, że powyższa kompetencja, wynika z art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednak skorzystanie z niej, może mieć miejsce wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., sygn. I UK 325/16 LEX nr 2389585). Wskazać należy, że art. 193 Konstytucji nie nakłada na sąd obowiązku zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, co do zgodności aktu normatywnego z Ustawą Zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na takie pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów, 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, co błędnie zarzuca apelacja, kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż w takiej sytuacji sąd powszechny nie zastępuje Trybunału, skoro formalnie zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w analogicznych sprawach. 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, do dnia orzekania w niniejszej sprawie odpowiedzi na pytanie prawne, zadane w trybie art. 193 Konstytucji (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 października 2015 r., sygn. III KRS 34/12 OSNAPiUS 2017, Nr 9, poz. 119).

Na gruncie niniejszej sprawy wskazać należy, że obniżenie emerytury odwołującego się z zastosowaniem przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby nie objętej dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pozostawałoby także w oczywistej kolizji z art. 64 Konstytucji RP, stanowiąc naruszenie słusznie nabytego prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa. W istocie byłoby to arbitralne i całkowicie nieuzasadnione odjęcie przysługującego wnioskodawcy dotychczas z mocy ustawy uprawnienia majątkowego. Należy przy tym podkreślić, mając na uwadze uzasadnienie cytowanego wyżej projektu, że rozwiązania zawarte w noweli z 16 grudnia 2016r. nie mogą mieć charakteru represyjnego.

W świetle wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej nie ma żadnych racji do pozbawiania funkcjonariusza pełniącego służbę w warunkach określonych przepisami art. 12-13 ustawy zaopatrzeniowej, świadczenia emerytalnego w wysokości przysługującej z tytułu tej służby. Zastosowanie w opisanych okolicznościach mechanizmu wskazanego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa, stanowiłoby w istocie rodzaj nieproporcjonalnej, całkowicie nieuzasadnionej sankcji wobec takiego funkcjonariusza.

Niezależnie od powyższego, zastosowanie w stanie faktycznym niniejszej sprawy art. 15c ust. 3 ustawy pozostawałoby również w sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Nie sposób bowiem wskazać istotnej różnicy w aspekcie spełnienia przesłanek do nabycia emerytury w wysokości określonej w art. 15 ust. 1 między funkcjonariuszami, z których każdy posiada co najmniej 15 - letni okres służby pełnionej w tożsamy warunkach. Brak jest tym samym uzasadnienia dla zróżnicowania ich sytuacji majątkowej. Pełnienie służby publicznej, na rzecz bezpieczeństwa obywateli stanowi dla wszystkich funkcjonariuszy realizację ich obowiązku i zadań, za co mają słuszne prawo spodziewać się ustalonego według tych samych zasad zaopatrzenia emerytalnego. O istnieniu takiej różnicy z pewnością nie może stanowić sam fakt pełnienia przez odwołującego się przed 1 sierpnia 1990 r. przez okres 3 lat i 11 miesięcy służby w jednostce należącej do struktur SB, przy ponad 29-letniej służbie poza tymi strukturami, w tym nienagannej służbie w wolnej Polsce od 1990 r. przez prawie 19 lat. Obniżenie świadczenia słusznie nabytego z tego tytułu, z uwagi na ww. okoliczność stosunkowo krótkotrwałej służby na rzecz totalitarnego państwa, miałoby

ewidentnie charakter represyjny, co nie było celem ustawodawcy i co jest nie do zaakceptowania, zważywszy na omówione wyżej zasady rangi konstytucyjnej.

W świetle przedstawionych już uwag uznać należy, że omawiana regulacja art. 15 c ust. 3 w takich jak omawiany przypadkach, w sposób oczywisty koliduje z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa realizującego zasady sprawiedliwości społecznej oraz z wynikającą z powyższych wartości zasadą zaufania obywateli do państwa i obowiązującego prawa. Niezależnie zatem od opisanego wyżej wyniku zastosowania reguł interpretacyjnych, wobec faktu, że obniżenie świadczenia nabytego z tytułu służby bezspornie nie podlegającej zakwalifikowaniu, jako służba na rzecz totalitarnego państwa, jest nie do pogodzenia ze wskazanymi wartościami wyrażonymi w Konstytucji RP, uznać należy, że przepis art. 15 c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, będący podstawą takiego obniżenia, nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowania. W konsekwencji emerytura odwołującego się powinna zostać obliczona z uwzględnieniem podstawy jej wymiaru w wysokości 75% odpowiedniej do wysługi emerytalnej L. R., nieobjętej dyspozycją (...) ustawy zaopatrzeniowej. Uznać zatem należy, że zaskarżony wyrok zmieniając zakwestionowaną decyzję organu rentowego o ponownym ustaleniu wysokości emerytury i policyjnej renty inwalidzkiej, ustalając wysokość tych świadczeń należnych odwołującemu się w wysokości przysługującej przed 1 października 2017 r., określił je co do zasady w prawidłowej wysokości, która przed 1 października 2017 r. wynosiła 75% podstawy wymiaru emerytury. Wobec powyższego apelacja, jako bezzasadna podlegała oddaleniu, na podstawie art. 385 k.p.c., o czym Sąd Apelacyjny orzekł w punkcie I. wyroku. Rozstrzygnięcie to nie ma wpływu na kwalifikację służby odwołującego się w okresie od 1 września 1986 r. do 31 lipca 1990 r. jako służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym. Zgodnie z art. 374 k.p.c. Sąd drugiej instancji może rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest niedopuszczalne, jeżeli strona w apelacji lub odpowiedzi na apelację złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy, chyba że cofnięto pozew lub apelację albo zachodzi nieważność postępowania. W niniejszej sprawie żadna ze stron nie złożyła wniosku o przeprowadzenie rozprawy, a jednocześnie, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie ujawniły się żadne okoliczności, które przemawiałyby za koniecznością rozpoznania sprawy na rozprawie.

Ewa Stryczyńska