

Sygn.akt III AUa 452/21

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 listopada 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

**Przewodniczący sędzia Barbara Orechwa-Zawadzka**

**Protokolant Edyta Katarzyna Radziwońska**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 listopada 2021 r. w B.

**sprawy z odwołania P. S.**

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

o wysokość emerytury policyjnej

**na skutek apelacji wnioskodawcy P. S.**

od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku V Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 4 lutego 2021 r. sygn. akt V U 1239/19

**I. zmienia zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję w ten sposób, że od dnia 1 października 2017r. ustala P. S. emeryturę policyjną w wysokości obowiązującej do dnia 30 września 2017r;**

**II. ustala, że Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji**

Barbara Orechwa-Zawadzka

**Sygn. akt III AUa 452/21**

## UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 1 lipca 2017 r. (na podstawie art. 15c w zw. 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 z późn. zm.) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji z 10 maja 2017 r., ponownie ustalił wysokość emerytury P. S.. Przeliczenie powyższego świadczenia polegało na obniżeniu jego wysokości z powodu służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 stycznia 1973 r. do 31 lipca 1990 r. stosownie do informacji IPN. Obliczona emerytura stanowiła 29,36 % podstawy wymiaru świadczenia, którą stanowiła kwota 5.053,77 zł. Jej łączna wysokość to 1.483,79 zł.

P. S. odwołał się od powyższej decyzji. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego:

1. art. 2 Konstytucji RP, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego świadczenia emerytalnego, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego;

2. art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego i pobieranego świadczenia emerytalnego, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego mu prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego;

3. art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności polegające na naruszeniu godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, poprzez przyjęcie, że jego służba w okresie przed 31 lipca 1990 r. stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a tym samym arbitralne przypisanie mu, w akcie prawnym rangi ustawy, winy za działania związane z naruszeniami praw człowieka, których dopuszczali się niektórzy przedstawiciele władzy publicznej PRL oraz niektórzy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL, a do których on w żaden sposób się nie przyczynił;

4. art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na zastosowaniu represji bez wykazania winy indywidualnej, zastąpienie w tym zakresie władzy sądowniczej władzą ustawodawczą i odwróceniu w ten sposób zasady domniemania niewinności przez uznanie wszystkich funkcjonariuszy będących w służbie przed 31 lipca 1990 r. za winnych działań zasługujących na penalizację;

a w konsekwencji powyższych naruszeń:

5. art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr (...) do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na arbitralnym naruszeniu osobistych praw majątkowych i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji przez przyznanie mu świadczenia emerytalnego w dotychczasowej wysokości oraz zasądzenie od organu na jego rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie organ emerytalno-rentowy wniósł o jego oddalenie. W uzasadnieniu wskazał na przepisy znowelizowanej ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. i określone tymi przepisami zasady obliczania wysokości emerytury dla osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa określoną w art. 13b ustawy. Postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury wnioskodawcy zostało wszczęte w związku z uzyskaniem z Instytutu Pamięi Narodowej informacji o przebiegu służby, w świetle tej informacji odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o którym mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

Sąd Okręgowy w Białymstoku wyrokiem z 4 lutego 2021 r. oddalił odwołanie oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd ustalił, że P. S. (ur. (...)) w dniu 14 grudnia 1971 r. złożył do Komendanta Wojewódzkiego Milicji Obywatelskiej w B. podanie o przyjęcie do służby w organach Milicji Obywatelskiej. Służbę rozpoczął od 1 stycznia 1973 r. jako inspektor a następnie starszy inspektor, kierownik sekcji, zastępca naczelnika Wydziału II Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w B.. Odwołujący w okresie od 16 stycznia 1987 r. pełnił służbę jako zastępca naczelnika Wydziału T Służby Bezpieczeństwa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w B.. Zwolniony ze służby został z dniem 31 lipca 1990 r. na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony

Państwa albowiem Wojewódzka Komisja Kwalifikacyjna w B. stwierdziła, że odwołujący nie odpowiada wymogom przewidywanym dla funkcjonariusza lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych decyzją z dnia 21 sierpnia 1990 r. przyznało P. S. prawo do emerytury milicyjnej. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych decyzją z 27 lutego 2017 r. ustalił wysokość emerytury na kwotę 2.105,91 zł.

Na skutek zmiany przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i po pozyskaniu informacji IPN o przebiegu służby wskazującej, że P. S. od 1 stycznia 1973 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy, organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję.

Sąd Okręgowy wskazał, że stan faktyczny sprawy wynikający z przytoczonych dowodów zasadniczo nie był sporny między stronami. Wnioskodawca kwestionował przyjęcie przez organ rentowy, że jego służba w okresie od 1 stycznia 1973 r. do 31 lipca 1990 r. była wykonywana na rzecz państwa totalitarnego. Zastosowane wobec wnioskodawcy przepisy wprowadzono na mocy art. 1 ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. Zgodnie z art. 15c, w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0 % podstawy wymiaru - za każdy rok tej służby a przy tym, emerytura nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd I instancji wskazał, że Sąd Okręgowy w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 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. 2016/2270). Wątpliwości te zostały szeroko przedstawione w postanowieniu Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2018 r. sygn. akt XIII 326/18, sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniu 27 lutego 2018 r. pod sygnaturą P 4/18 i do chwili obecnej nie zostało wydane rozstrzygnięcie.

Sąd Okręgowy uznał, że mimo faktu procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie przepisów będących podstawą prawną rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, okoliczności faktyczne pozwoliły na wyrokowanie bez potrzeby weryfikowania konstytucyjności przepisów przez Trybunał Konstytucyjny.

Sąd Okręgowy odwołał się do stanowiska Sądu Najwyższego, według którego sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby przedstawionej przez Instytut Pamięi Narodowej. zarówno co do faktów, jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11 OSNP 2012/23-24/298). Stanowisko to Sąd Okręgowy w pełni akceptuje. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięi Narodowej nie mogą więc wiązać Sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej (policyjnej renty inwalidzkiej) i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów. Taka argumentacja jest uzasadniona tym bardziej, że w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych nie obowiązują ograniczenia dowodowe wynikające z przepisów rozporządzenia, odmiennie niż w postępowaniu przed organem rentowym, a zastosowanie znajdują wyłącznie przepisy KPC, w tym także przepisy dotyczące postępowania dowodowego. Sąd, w przeciwieństwie do organu rentowego, nie jest związany określonymi środkami dowodowymi, gdyż zgodnie z treścią art. 473 k.p.c. w postępowaniu przed sądem w sprawach z

zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie stosuje się przepisów ograniczających dopuszczalność dowodu ze świadków i przesłuchania stron. Oznacza to, że każdy fakt może być dowodzony wszelkimi środkami, które Sąd uzna za pożądane, o czym stanowi art. 473 § 1 k.p.c.

Sąd odwołał się do art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., zgodnie z którym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w enumeratywnie wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach oraz do § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 239, poz. 2404. Ze zm.) w myśl którego, środkiem dowodowym potwierdzającym datę i podstawę zwolnienia ze służby oraz okres służby jest zaświadczenie o przebiegu służby, sporządzone na podstawie akt osobowych funkcjonariusza, wystawione przez właściwe organy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu lub Państwowej Straży Pożarnej.

Sąd wskazał również, że zgodnie z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994, na wniosek organu emerytalnego właściwego według niniejszej ustawy, 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 skazanych funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 13 b. Natomiast zgodnie z art. 13a ust. 5, informacja o przebiegu służby, o której mowa w ust. 1, jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12.

Sąd zwrócił uwagę, że w niniejszej sprawie organ emerytalno-rentowy wydał decyzję na podstawie informacji przesłanej przez IPN, przy czym ani organ emerytalno-rentowy ani IPN nie wskazał, w jakiej instytucji czy formacji skarżący pełnił służbę, tj. nie przyporządkował służby funkcjonariusza do jednej z enumeratywnie określonych jednostek redakcyjnych art. 13b ustawy. W tym zakresie Sąd zauważył, że przepis art. 13b ust. 1 pkt 5 lit b, c i d wskazuje, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę wypełniającą zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze w Departamencie I, Departamencie II, zadania Służb Bezpieczeństwa w Departamencie III, IV, V, VI oraz służbę osób wykonujących czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa pełnioną m. in. w Biurze (...).

Sąd wskazał, że na jednostki Służby Bezpieczeństwa składały się pionory resortu spraw wewnętrznych. Pion II zajmował się kontrwywiadem. W skład tego pionu wchodziły Departament II MSW (28 listopada 1956 r. – 31 lipca 1990 r.) oraz wydziały II KW (...). Pion III zajmował się walką z działalnością antypaństwową w kraju. W latach 1956–1962 do jego zadań należała również ochrona operacyjna kościołów i związków wyznaniowych, a w latach 1956–1979 ochrona operacyjna przemysłu i rolnictwa. W 1989 r. w miejsce pionu utworzono pion ochrony konstytucyjnego porządku państwa. W skład tego pionu wchodziły Departament III MSW (28 listopada 1956 r. – 1 września 1989 r.) oraz wydziały III KW (...) (funkcjonowały do 1 listopada 1989 r.). Pion IV zajmował się ochroną operacyjną kościołów i związków wyznaniowych. Wyodrębniony został z pionu III w 1962 r. W latach 1981–1984 do jego zadań należała również ochrona operacyjna rolnictwa. W skład tego pionu wchodziły Departament IV MSW (15 czerwca 1962 r. – 1 września 1989 r.) oraz wydziały IV KW (...) (funkcjonowały od 1 lipca 1962 r. do 1 listopada 1989 r.). Pion VI zajmował się ochroną operacyjną rolnictwa. Wyodrębniony został z pionu IV w 1984 r. W skład tego pionu wchodziły Departament VI MSW (1 grudnia 1984 r. – 1 września 1989 r.) oraz wydziały VI WUSW (funkcjonowały do 1 listopada 1989 r.) Pion (...)/V zajmował się natomiast ochroną operacyjną przemysłu. Został wyodrębniony z pionu III w 1979 r. W latach 1979–1981 do jego zadań należała również ochrona operacyjna rolnictwa. W 1989 r. pion włączono do nowo utworzonego pionu ochrony gospodarki. W skład tego pionu wchodziły Departament (...) (1 maja 1979 r. – 1 grudnia 1981 r.) a następnie Departament V MSW (1 grudnia 1981 r. – 1 września 1989 r.) oraz wydziały (...)/V KW (...) (funkcjonowały od 1 lipca 1979 r. do 1 listopada 1989 r.). Natomiast określenie Biuro (...) dotyczyło jednostek SB, których zadaniem

było prowadzenie techniki operacyjnej. Na pion (...) składało się Biuro (...) MSW oraz wydziały (...) terenowych jednostek SB.

Sąd Okręgowy uznał za niewątpliwie, że w spornym okresie odwołujący pełnił służbę w Wydziale (...) (będący terenowym odpowiednikiem Biura (...)) oraz w Wydziale II SB, co wynikało z dokumentów znajdujących się w aktach osobowych odwołującego, a w szczególności z karty przebiegu służby. Wobec powyższego Sąd Okręgowy stwierdził, że P. S. pełnił służbę w instytucjach uznanych w myśl art. 13b ustawy za instytucje, w których była wykonywana służba na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd I instancji wskazał, że z akt osobowych odwołującego wynika, że regularnie awansował, otrzymywał podwyżki, dodatki specjalne, służbowe i operacyjne oraz odznaczenia państwowe. Sąd zwrócił uwagę, że z jego akt osobowych nie wynikają okoliczności, które przemawiałyby za odstąpieniem od stosowania art. 15c ust. 1 w.w. ustawy, a mianowicie brak było przesłanek kwalifikowanych jako szczególnie uzasadnione przypadki, o których mowa w art. 8a w.w. ustawy. Wnioskodawca nie zwracał się do Ministra Spraw Wewnętrznych z formalnym wnioskiem w trybie art. 8a ustawy o zaopatrzeniowej o wyłączenie stosowania art. 15c. Nie ma również informacji, które świadczyłyby, że odwołujący przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległego Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5). Odwołujący nie podnosił powyższej okoliczności. Nie zaprzeczał przy tym, że w okresie od 1 stycznia 1973 r. do 31 lipca 1990 r. działał w wymienionych powyżej strukturach aparatu bezpieczeństwa PRL, które na mocy ustawy zostały uznane za instytucje pracujące na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Okręgowy odwołał się do uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) w której wskazano, iż kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. W przedmiotowej sprawie odwołujący nie przedstawił żadnych okoliczności, które pozwoliłyby na uznanie zasadności złożonego odwołania w aspekcie powyższego stanowiska. Nie przedłożono żadnych wniosków dowodowych. Okoliczności sprawy, w tym analiza informacji IPN nie pozwala na uznanie stanowiska odwołującego za zasadne. Jednocześnie należy podkreślić, że ustawodawca w ustawie zmieniającej nie różnicował sytuacji funkcjonariuszy w wysokości świadczeń emerytalnych poprzez kryterium winy, ale poprzez sam fakt służby w organach bezpieczeństwa państwa funkcjonujących w niedemokratycznym państwie, w których podjęli dobrowolnie służbę, a poprzez tę służbę uczestniczyli w utrzymywaniu niedemokratycznego porządku i korzystali z przywilejów przysługującym funkcjonariuszom.

Sąd Okręgowy podkreślił, że P. S. zabiegał o przyjęcie do pracy w organach Milicji Obywatelskiej, co potwierdza złożony przez niego wniosek o przyjęcie do służby, a zatem wiedział, jaki zakres działań miały jednostki, w których pełnił służbę. Sąd zwrócił uwagę, 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. Funkcjonariusze bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych przyczyniali się do utrwalania nieludzkiego systemu władzy. Dlatego czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieistotne i nieszkodliwe, tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się czynów zbrodniczych.

Wobec tego, że w toku niniejszego postępowania Sąd przyjął, że odwołujący w spornym okresie „pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ust. 1 pkt 5 lit c i d ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., to, w ocenie Sądu organ rentowy zasadnie zastosował art. 15c ust. 1-3 oraz art. 22 a ust. 1-3 tej ustawy.

Odnosząc się do podniesionych w odwołaniu zarzutów przepisów Konstytucji, Sąd Okręgowy podkreślił, że bezpośrednio stosowania Konstytucji przez sądy powszechne nie oznacza przyznania im kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa. Rolą Sądu jest wyłącznie kontrola kwestionowanego orzeczenia w świetle regulacji normatywnych. Natomiast ocena zasadności ich przyjęcia przez ustawodawcę wykracza poza kompetencje Sądu, który jest obowiązany stosować prawo (wobec zasady trójpodziału podziału władz - art. 10 Konstytucji RP). Jego stanowienie, z uwzględnieniem ram konstytucyjnych, pozostaje w kompetencjach ustawodawcy

wyposażonego w demokratyczny mandat od wyborców (art. 10 oraz 95 ust. 1 Konstytucji RP). W konsekwencji, ocena tego, czy zastosowane rozwiązania są uzasadnione, należy w istocie do prawodawcy, wedle aksjologii większości - wyłonionych w demokratycznych wyborach - parlamentarzystów, o ile mieszczą się one w ramach zakreślonych generalnymi ramami Konstytucji RP. W tym kontekście ocena regulacji w zakresie zgodności z normami konstytucyjnymi należy do Trybunału Konstytucyjnego. Przepis art. 188 Konstytucji jednoznacznie zastrzega orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2002 r., sygn. akt III CKN 326/01. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08 i z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2010 r., (...) i powołane w nich orzeczenia).

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 listopada 2015 r. sygn. akt II CSK 517/14 stwierdził z kolei iż „brak w Konstytucji przepisu przyznającego sądom i innym organom powołanym do stosowania prawa kompetencji do kontroli, na użytek rozpoznawanej sprawy, konstytucyjności aktów ustawowych nie pozwala - ze względu na wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa - domniemywać tej kompetencji”.

Sąd przytoczył również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09), który rozpatrywał kwestię zgodności z Konstytucją przepisów analogicznej ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145), która do ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.) wprowadziła przepis art. 15b, określający zasady obliczania wysokości emerytury dla osób, które pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. i pełniły służbę w charakterze funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa. Trybunał Konstytucyjny w pkt 4 wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. uznał, iż art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.) jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa nie wynika w żaden sposób, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca był upoważniony, do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalnego za sporny okres służby. Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, iż zasada ochrony praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91; wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, poz. 114; wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99). Trybunał dodatkowo podkreślił, że chroniąc prawa nabyte nie można przyjąć, iż każda zmiana istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy obywateli, jest ustawodawczo zakazana, w związku z czym nie ma też wystarczających podstaw, aby twierdzić, iż ustawodawca nie

może ocenić negatywnie dokonanych wcześniej rozwiązań legislacyjnych. Ustawodawca ustanawiając kwestionowane przepisy, dał wyraz negatywnej ocenie działalności organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego, o czym świadczy zarówno przebieg prac legislacyjnych, jak też treść samej preambuły ustawy. W preambule tej ustawodawca stanowi wyraźnie, iż kierował się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia. Zdaniem Trybunału w demokratycznym państwie prawnym jednym z kluczowych instrumentów ochrony jego podstawowych zasad jest odpowiedzialność, która obejmuje czyny wynikające z urzeczywistnienia celów źle wybranych i niezrealizowania celów wybranych dobrze. W tym sensie gwarancje bezkarności oraz przywilejów ekonomicznych pochodzących z budżetu państwa, za służbę w instytucjach i organach stosujących w dyktaturze represje, nie mogą być traktowane, jako element praw słuszenie nabytych. Ustawodawca negatywnie ocenił sam fakt podjęcia służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, ze względu na jednoznacznie ujemną ocenę tych organów. Jednocześnie jednak w razie udzielenia przez funkcjonariusza w czasie służby w takiej policji pomocy osobie represjonowanej za działanie w opozycji demokratycznej i niepodległościowej, ustawodawca przewidział utrzymanie uprzywilejowanych świadczeń emerytalnych na ówczesnych zasadach. W opinii Trybunału prawa emerytalne nabyte przez adresatów kwestionowanych przepisów zostały nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe.

W związku z powyższym, Sąd wskazał, że 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 uzyskanych wcześniej przywilejów. Zdaniem Trybunału ustawodawca, ograniczając w zakwestionowanych przepisach niesłusznie nabyte przywileje emerytalne funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, sięgnął do środka adekwatnego dla uzyskania usprawiedliwionego celu, uczynił to zarazem w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla adresatów zakwestionowanych norm. Zdaniem Trybunału ustawodawca nie przekroczył również kompetencji władzy ustawodawczej przewidzianych w Konstytucji. Kwestionowane przepisy nie przewidują wymierzania zbiorowej kary funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, a jedynie obniżenie im uprzywilejowanych świadczeń emerytalnych do poziomu średniej emerytury powszechnej.

W ocenie Sądu, ustawodawca nie naruszył też art. 32 Konstytucji (zasada równości). Trybunał stwierdził bowiem, iż z zasady tej wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii, a zatem wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być traktowane równo, tj. według jednakowej miary. Jeżeli zatem prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Zdaniem Trybunału takie odstępstwo nie musi oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. W opinii Trybunału jest ono dopuszczalne, jeżeli kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania. Dodatkowo kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Wspólną cechą wszystkich funkcjonariuszy bezpieczeństwa Polski Ludowej jest ich służba w określonych w ustawie organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Ta cecha różni istotnie funkcjonariuszy od pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych przed 1990 r. Ustawodawca przyjąwszy wspólną cechę istotną, w sposób jednakowy potraktował funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej.

Sąd zauważył, iż pozbawienie odwołującego wyższych świadczeń, przy zachowaniu świadczenia do zabezpieczenia społecznego w wysokości nie niższej niż świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) nie stanowi naruszenia zarówno Konstytucji RP jak też standardów prawa międzynarodowego.

Sąd przytoczył również decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w dniu 14 maja 2013 r., w sprawie C. i inni przeciwko Polsce nr (...), w której uznał za niedopuszczalne skargi byłych pracowników służb bezpieczeństwa w sprawie obniżek ich emerytur. O ile w odniesieniu do emerytur skarżących Trybunał stwierdził, że przepisy ustawy zmieniającej z 2009 r. spowodowały odebranie skarżącym części emerytur i stanowiły ingerencję w prawo własności, to miało to podstawy prawne oraz nie naruszało istoty praw emerytalnych skarżących. Trybunał nie

podzielił stanowiska skarżących, którzy podnosili, że raz otrzymane prawa są nietykalne i nie mogą być im odebrane. W zgodzie z art. 1 (...) do Konwencji rzymskiej uprawnienia legislacyjne państwa rozciągają się również na możliwość obniżenia oraz zmiany kwoty wypłacanych świadczeń. Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, iż skarżącym nie odebrano całości świadczenia. Ograniczono jedynie ich przywileje przyznane w czasach komunizmu. Nie można więc stwierdzić, by państwo w sposób nieproporcjonalny dokonało ingerencji w ich prawa. Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka odnotował, że praca skarżących w służbach bezpieczeństwa, która przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję rzymską powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca i usprawiedliwiająca wyodrębnienie kategorii osób świadczących taką pracę i objęcie ich obniżeniem świadczeń emerytalnych.

Odnosząc się do przytoczonych przez odwołującego zarzutów, Sąd wskazał, że przywołane artykuły Konstytucji RP nie mogą być interpretowane jako dające tytuł do emerytury w określonej wysokości. Odwołującemu nie odebrano całości świadczeń. Nie został on pozbawiony środków do życia, a zmniejszenie świadczenia odwołującego stanowi urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości społecznej (wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 19 listopada 2013 r. sygn. akt III AUa 397/13).

Mając na uwadze powyższe Sąd na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c. oddalił odwołanie. O kosztach orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. i 99 k.p.c. w zw. § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

Apelację od powyższego wyroku wniósł P. S., zaskarżając wyrok w całości i zarzucając naruszenie:

1. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez niewłaściwe przyjęcie, że pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.
2. art. 33 policyjnej ustawy emerytalnej, określającego przesłanki uchylenia lub zmiany decyzji organu emerytalnego z urzędu ustalającej prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokości świadczenia z tytułu tego zaopatrzenia poprzez jego niezastosowanie.
3. art. 2 Konstytucji RP, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego mu świadczenia emerytalnego, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego;
4. art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego mi świadczenia emerytalnego, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego mi prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego;
5. art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności polegające na naruszeniu jego godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, poprzez przyjęcie, że jego służba w okresie przed 31 lipca 1990 r. stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a tym samym arbitralne przypisanie mu - w akcie prawnym rangi ustawy - winy za działania związane z naruszeniami praw człowieka, których dopuszczali się niektórzy przedstawiciele władzy publicznej PRL oraz niektórzy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL, a do których w żaden sposób się nie przyczynił;
6. art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na zastosowaniu represji bez wykazania odpowiedzialności indywidualnej;
7. art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr (...) do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka



i Podstawowych Wolności, polegające na arbitralnym naruszeniu jego osobistych praw majątkowych i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia jego prawa do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej;

Wskazując na powyższe zarzuty, skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i przyznanie mu prawa do emerytury policyjnej poczynając od dnia 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c policyjnej ustawy emerytalnej oraz zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów procesu z uwzględnieniem kosztów postępowania odwoławczego.

W odpowiedzi na apelację organ rentowy wniósł o oddalenie apelacji P. S. oraz orzeczenie o kosztach zastępstwa procesowego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje

Apelacja okazała się zasadna

Przedmiotem sporu w sprawie jest wysokość emerytury P. S., poczynając od 1 października 2017 r.

W związku z tym, celowym jest przedstawienie stanu prawnego, który stanowił podstawę zaskarżonej decyzji.

Zgodnie z treścią art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13 b i która pozostawała w służbie przed dniem 1999 r. emerytura wynosi:

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

Wysokość emerytury nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS.

Jak z powyższego wynika, obecna ustawa z 18 lutego 1994 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 16 grudnia 2016 r. po pierwsze nakazała traktować okresy wskazane w art. 13b ust. 1, (okresy służby w szeroko pojętym aparacie bezpieczeństwa PRL) z przelicznikiem 0,00% a po drugie wprowadziła mechanizm, zgodnie z którym wysokość emerytury mundurowej dla funkcjonariusza, który choć jeden dzień przed 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w organach/instytucjach wskazanych w art. 13b ustawy nie może przekroczyć średniej emerytury wypłacanej przez ZUS (w 2017 r. wynosiła ona 2069,02 zł) i to bez względu na to, w jakiej wysokości funkcjonariusz wypracował świadczenie, służąc w służbach mundurowych ( (...), (...),POLICJA itp.) po transformacji ustrojowej.

Wskazać też należy, iż zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w enumeratywnie tam wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, w tym: - m.in. wypełniającą zadania Służby Bezpieczeństwa ( art. 13 b ust.1 pkt 5 podpunkt c ).

Sąd I instancji ustalił, że zaskarżoną decyzję organ emerytalny wydał mając na względzie informację Instytutu Pamięci Narodowej stwierdzającą, że P. S. w okresie od 1 stycznia 1973 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w przepisie art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 16 grudnia 2016 r. Mając na uwadze przebieg służby P. S. w latach 1973-1990 wynikający z akt osobowych stwierdził, że pełnił on służbę w instytucjach uznanych w myśl art.13b ustawy za instytucje w których wykonywana była służba na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Okręgowy powołał się na zawartość akt osobowych z których wynika, że P. S. zabiegał o przyjęcie do pracy w organach (...) i był świadomy zakresu działań jednostek w których pełnił służbę. W okresie służby regularnie awansował, otrzymywał podwyżki, dodatki specjalne i operacyjne, nagrody i odznaczenia państwowe. Sąd I instancji podkreślił też, że system władzy

komunistycznej opierał się głównie na sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej funkcje policji politycznej, stosujące bezprawne metody naruszające podstawowe prawa człowieka. Wprawdzie Sąd I instancji uznał, że nie jest związany informacją IPN co do wskazanego okresu służby na rzecz państwa totalitarnego, to jednakże uznał, powołując się na akta osobowe, że P. S. w spornym okresie pełnił taką służbę w rozumieniu art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. i dlatego organ rentowy zasadnie zastosował przepis art. 15c tej ustawy. Sąd ten podkreślił też, że czyny poszczególnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa z pozoru nieistotne i nieszkodliwe tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się czynów zbrodniczych.

Sąd Apelacyjny zauważa, że zarzuty apelacyjne w przeważającej części dotyczą naruszenia wskazanych w niej przepisów Konstytucji. W tej kwestii podkreślić należy, iż powszechnie znany jest fakt, że toczyło się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie (w sprawie P 4/18) w przedmiocie odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie, który postanowieniem z 24 stycznia 2018 r. zapytał Trybunał o to, czy:

a) art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity z dnia 6 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej 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 zgodne 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, niedziałania prawa wstecz, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 roku, skutkując ich dyskryminacją;

b) art. 1 i 2 ustawy z dnia 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) są zgodne z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119, art. 120, art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, z uwagi na sposób i tryb uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia.

Sąd Apelacyjny miał także na uwadze, że 16 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 10/20 stwierdził, że art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, (...) Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, (...) Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tym niemniej w niniejszej sprawie istotne jest, że wątpliwości co do zgodności z Konstytucją mogą dotyczyć szerszego kręgu przepisów wskazanej wyżej ustawy.

Fakt długiego procedowania w tej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny nie przemawiał za zawieszeniem postępowania, którego zawieszenie w świetle art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. jest fakultatywne, a nadto wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny może stwarzać stronom stosownie do jego treści możliwość wznowienia postępowania stosownie do treści art. 401<sup>1</sup> k.p.c.

W sytuacji, gdy sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym, sąd powszechny zasadniczo powinien powstrzymać się od samodzielnej decyzji co do ewentualnej odmowy zastosowania przepisów ustawy z uwagi na jej niezgodność z Konstytucją. Nie może natomiast uchylić się od prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa. W niniejszej sprawie kluczowe znaczenie ma dokonanie prokonstytucyjnej, prokonwencyjnej i protraktatowej wykładni zastosowanych przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w jej brzemieniu nadanym ustawą z 16 grudnia 2016 r. Jeżeli taka wykładnia, w okolicznościach sprawy, prowadzi do stwierdzenia, że zastosowanie ustawy nie budzi wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją, to jest to wystarczające do rozstrzygnięcia sprawy.

W szczególności pierwszorzędne znaczenie ma prokonstytucyjna wykładnia art. 13 b ust. 1 ustawy z 2016 r. dokonana przez Sąd Najwyższy w Uchwale składu 7 sędziów z 16.09.2020 r. (III UZP 1/20) wskazująca jak należy rozumieć kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa”.

We wskazanej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził: „Kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13 b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, (...) Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, (...) Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst Dz. U. z 2020 r., poz. 723) powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.”

Sąd Najwyższy wskazał przy tym, że sądu powszechnego nie wiąże informacja o przebiegu służby wydana przez IPN w trybie art. 13a ust. 1 ustawy z 1994 r. W konsekwencji w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie informacji, sąd jest zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku, na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w szczególności na podstawie długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22.07.1944 r. do 31.07.1990 r., miejsca pełnienia służby, zajmowanego stanowiska (pkt 59 uchwały SN). W tym zakresie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na potrzebę sięgania do opinii służbowych funkcjonariuszy, uwzględniania ogólnych reguł dowodzenia: rozkładu ciężaru dowodu, dowodu prima facie, domniemań faktycznych wynikających z informacji o przebiegu służby (pkt 60 uchwały SN). Wskazano, że przy ocenie zasadności objęcia konkretnej osoby zakresem ustawy okolicznością, której nie można pominąć, jest sam fakt weryfikacji w 1990 r. (pkt 92 uchwały SN).

W ocenie Sądu Najwyższego nie każde nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie z zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa jego zadań i funkcji. Charakteru służby na rzecz państwa o określonym profilu ustrojowym nie przejawia ani taka aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych – z punktu widzenia podstaw ustrojowych – zadań i funkcji tego państwa, ani tym bardziej taka aktywność, która pozostaje w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego (pkt 82 uchwały SN). W ocenie Sądu Najwyższego nie można zakładać, że każda osoba pełniąca służbę działała na rzecz totalitarnego państwa, gdyż niektóre funkcje związane były z realizacją zadań w zakresie bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu; niezależnie od tego komu była podporządkowana: służba w policji kryminalnej, ochrona granic (pkt 95 uchwały SN).

Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na potrzebę odróżnienia osób, które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu, niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie negatywna, od osób, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen. Inaczej każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby się spotkać z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego (pkt 90 uchwały SN).

Podsumowując, Sąd Najwyższy wskazał, że pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” sensu stricto: „powinno objąć lata 1944-1956 i wiązać się wyłącznie z miejscem pełnienia służby, o ile oczywiście nie zostaną wykazane przez zainteresowanego przesłanki z art. 15c ust. 5 ustawy z 1994 r. lub w informacji o przebiegu służby zostaną lub w informacji o przebiegu służby, wskazane zostaną okoliczności z art. 13a ust. 4 pkt 3 ustawy z 1994 r.” (pkt 93 uchwały SN). Natomiast „pojęcie sensu largo obejmie zaś okres wskazany w art. 13 b, czyli łączy w sobie cechy okresu totalitarnego i posttotalitarnego (autorytarnego) oraz pierwszego okresu transformacji, to jest od utworzenia rządu T. M.. [...] tak interpretowane pojęcie zostanie ukierunkowane na funkcje, jakie pełnił i zadania, jakie podczas służby wykonywał funkcjonariusz.” (pkt 94 uchwały SN).

W niniejszej sprawie IPN wydał informację, w której stwierdził, że odwołujący się w okresie od 1 stycznia do 31 lipca 1990 r. pełnił „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Trzeba mieć na względzie, że sąd powszechny nie jest związany tą informacją zarówno co do faktów, jak i ich kwalifikacji prawnej. Potwierdził to Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, stwierdzając, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, także w odniesieniu do okoliczności stwierdzających zaświadczeniem wydanym przez IPN na podstawie art. 13a ustawy z 1994 r., okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowodniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi procedurą cywilną.

Ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy w zakresie charakteru służby P. S. wskazują, że służbę rozpoczął od 1 stycznia 1973 r. jako inspektor, a następnie starszy inspektor, kierownik sekcji, zastępca naczelnika Wydziału II Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w B.. W okresie od 16 stycznia 1987 r. pełnił służbę jako zastępca naczelnika Wydziału T Służby Bezpieczeństwa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w B.. Zwolniony ze służby został z dniem 31 lipca 1990 r. na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa albowiem Wojewódzka Komisja Kwalifikacyjna w B. stwierdziła, że odwołujący nie odpowiada wymogom przewidywanym dla funkcjonariusza lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Prawidłowy tok postępowania zatem w sprawie jak niniejsza powinien powodować, że informacja IPN o przebiegu służby wyznacza pewne ramy czasowe, co do których zachodzi potrzeba wyjaśnienia, co konkretnie robił były funkcjonariusz, co można by ocenić jako działalność na rzecz państwa totalitarnego. Z okoliczności jakie mogą tu mieć znaczenie można wymienić:

- zeznania osób bezprawnie pokrzywdzonych działaniami danego funkcjonariusza;
- ewentualne dowody z dokumentów znajdujące się zwłaszcza w zbiorach IPN (np. w aktach osób bezprawnie inwigilowanych czy inny sposób prześladowanych);
- dowody z prowadzonych w tamtym okresie spraw sądowych przeciwko pokrzywdzonym, w których dany funkcjonariusz brał udział w jakiej roli, w szczególności, czy nie brał udziału w skierowanych przeciwko obywatelom bezprawnych działaniach polegających np., na prowokacjach albo składaniu fałszywych zeznań w tej sprawie;
- inne dowody wskazujące np. że funkcjonariusz w sposób oczywisty wspierał, propagował, utożsamiał się z zasadami państwa totalitarnego (np. z działaniami zmierzającymi do zastraszania jednostek ale grup obywateli lub innego im szkodenia);
- istotne znaczenie może mieć też samo zajmowane stanowisko i komórka, gdy w sposób oczywisty przeznaczona była do podejmowania działań operacyjnych niejawnych i bezprawnych przeciwko jednostkom, czy innym podmiotom. Niekiedy sama nawet praca w zakresie obsługi urzędów łączności czy technicznych może być uznana za mającą cechy służby na rzecz państwa totalitarnego, jeżeli np. polegała to na bezprawnych nawet w odniesieniu do wówczas obowiązującego prawa inwigilowaniu obywateli.

Sąd Okręgowy przypisując odwołującemu służbę na rzecz państwa totalitarnego (od 1 stycznia 1973 r. do 31 lipca 1990 r.) wniosek taki w istocie wywiódł z samego faktu pełnienia przez odwołującego służby w strukturach SB. Przesłuchany w charakterze strony przed Sądem Apelacyjnym P. S. zeznał, że został zatrudniony jako stażysta na

stanowisku inspektora. Na początku pracy czytał stare materiały, aby zapoznać się z działalnością służb państw obcych. Został skierowany na studium podyplomowe w Akademii Spraw Wewnętrznych, które trwały rok. W czasie odbywania studiów nie wykonywał żadnej pracy. Uczył się prawa karnego, administracyjnego, kryminologii, kryminalistyki. Po zakończeniu tych studiów wrócił do B. i zaczął pracę na stanowisku inspektora. Trzy razy w tygodniu chodził na czynności w ramach rozpoznania działalności służb państw obcych. Zbierał informacje o zachowaniu się obywateli państw obcych (cudzoziemców). Odwołujący wyjaśnił, że były to źródła pionów obserwacyjnych i technicznych czyli pion B i C. Pion obserwacyjny zajmował się obserwacją. Pion techniczny stosował środki techniczne. Pion techniczny miał możliwość podsłuchu i filmowania. Do niego trafiały informacje zebrane przez pion obserwacyjny i techniczny, które analizował, a następnie wysyłał do centrali (był to Departament II w W.). W trakcie awansu zawodowego przybywało mu obowiązków. Został kierownikiem sekcji, miał nadzór nad pracownikami tej sekcji. Został zastępcą naczelnika i jego zakres obowiązków był bardzo szeroki. Było to: nadzorowanie i kierowanie poszczególnymi sekcjami. Odwołujący wskazał, że specjalizował się w służbach specjalnych państw zachodnich. Głównym państwem, którego dotyczyły zbierane informacje były Niemcy. W tym czasie nie nadzorował pionu technicznego i obserwacyjnego. Tam było inne kierownictwo. Nie potrafił wskazać, jaka była przyczyna wydania negatywnej decyzji przez obie komisje weryfikacyjne. W trakcie pracy nie zajmował się organizacjami politycznymi, kościołem, działaczami demokratycznymi (k. 182-187).

Mając na uwadze okres służby w ww. jednostkach i zajmowane przez P. S. stanowiska uznać należy, że nie pełnił on służby na rzecz totalitarnego państwa. Wynika to przede wszystkim ze złożonych przez niego zeznań, które korespondowały z zawartością jego akt osobowych.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, do zastosowania rygorów z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie wystarczy samo formalne pełnienie służby w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy w okresie od 22.07.1944 r. do 31.07.1990 r., ale pełnienie służby 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, łamaniu praw człowieka i obywatela.

Istotne jest w sprawie, że nie ma dowodów wskazujących na działania odwołującego w spornym okresie na rzecz państwa totalitarnego, wobec czego uznać należało, iż informacja IPN o przebiegu służby nie jest wystarczającym dowodem takiej służby uzasadniającym radykalną i oderwaną od zindywidualizowanej winy funkcjonariusza ingerencję w jego prawo do świadczeń w określonej wysokości. Brak jest jakichkolwiek danych, aby uznać, że P. S. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu wcześniej określonym. Akta osobowe nie wskazują, że podejmował on specyficzne bezpośrednie działania, które zmierzały do nękania obywateli i naruszania ich podstawowych praw i wolności. Brak jest też wskazań, że działania takie podejmował pośrednio przez ich: organizowanie, inspirowanie, nadzorowanie (czyli działania podobne do określenia współsprawstwa w prawie karnym). Nie zostały przedstawione przez organ rentowy dowody, z których wynikałoby, że P. S. w sposób oczywisty wspierał, propagował, utożsamiał się z zasadami państwa totalitarnego (np. z działaniami zmierzającymi do zastraszania jednostek, grup obywateli lub innego im szkodzenia). Organ rentowy nie wykazał tego rodzaju działań. Dowodem, na który powołał się organ rentowy, jest jedynie informacja IPN, która jak zostało wskazane wyżej, nie jest wiążącym dowodem w sprawie.

Skoro zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie pozwolił na ustalenie, że okres pełnionej przez odwołującego służby od 1 stycznia 1973 r. do 31 lipca 1990 r., był okresem służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to nie znajdował zastosowania art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, który określa warunki obliczania wysokości emerytury osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa. Art. 15c tej ustawy nie miał zatem zastosowania w sprawie odwołującego, dlatego brak było podstaw do obniżenia emerytury w sposób wskazany w w/w przepisie.

W tym stanie rzeczy Sąd Apelacyjny na zasadzie art. 386 §1 k.p.c. dokonał stosownej zmiany zaskarżonego wyroku i decyzji (pkt I wyroku).

Sąd przyjął, że organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji (art. 118 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), bowiem organ rentowy ustalając wysokość emerytury P. S. był związany treścią informacji IPN o przebiegu jego służby „na rzecz totalitarnego państwa”, bowiem w świetle obowiązujących przepisów, organ ten nie ma możliwości kontroli ani oceny informacji dotyczącej przebiegu służby funkcjonariusza.

Barbara Orechwa-Zawadzka