

Sygn.akt III AUa 636/21

## 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: Magdalena Zabielska**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 listopada 2021 r. w B.

**sprawy z odwołania R. S.**

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

o wysokość emerytury policyjnej

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

od wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie IV Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 18 lutego 2021 r. sygn. akt IV U 1359/19

**oddala apelację.**

Sygn. akt III AUa 636/21

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 15 lipca 2019 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) oraz informacji IPN z dnia 19 maja 2017 r. ustalił R. S. od dnia 1 października 2017 roku wysokość emerytury wraz z dodatkami na kwotę 2.069,02 zł brutto. Podstawa wymiaru świadczenia w wypadku ubezpieczonego wynosiła kwotę 5.316,71 zł, a emerytura wyniosła 75% podstawy jej wymiaru, tj. kwotę 3.987,53 zł. W związku z tym, że powyższa kwota była wyższa od 2.200,68 zł tj. przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, ograniczono ją do tejże kwoty.

Odwołanie od powyższej decyzji wywiódł R. S., wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r.

Sąd Okręgowy w Olsztynie wyrokiem z 18 lutego 2021 r. zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił R. S. prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

Sąd ustalił, że R. S. od dnia 1 września 1987 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę jako starszy mechanik samochodowy w Departamencie I MSW. Odwołujący miał przyznane prawo do emerytury policyjnej przy uwzględnieniu okresu 20 lat służby, w tym służby w Policji (lata 1990 -2006). Dyrektor Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 29 października 2009 r. dokonał ponownego ustalenia świadczenia emerytalnego R. S. określając je od dnia 1 stycznia 2010 r. w wysokości 3179,12 zł. Wskaźnik

podstawy wymiaru świadczenia organ rentowy obniżył stronie odwołującej się za okres służby 1 września 1987 r. do 31 lipca 1990 r. w organach bezpieczeństwa, z 2,6 % podstawy wymiaru do 0,7 % podstawy wymiaru za każdy rok służby. Decyzja ta została wydana w związku z wejściem w życie 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. W związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) organ rentowy otrzymał informację z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby strony odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 września 1987 r. do 31 lipca 1990 r.

Zaskarżoną decyzją Dyrektor ZER MSWiA dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 2069,02 zł. W uzasadnieniu organ wskazał, że wskaźnik podstawy wymiaru emerytury strony odwołującej się za okres służby na rzecz totalitarnego państwa obniżono do 0,0 % podstawy wymiaru za każdy rok we wskazanym okresie i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Nadto powołując się na treść art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, z której wynika, iż wysokość tak ustalonego jak wyżej świadczenia emerytalnego nie może być wyższa, niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS, czyli kwoty 2.200,68 zł brutto, ostatecznie obniżono świadczenie do tejże kwoty.

Sąd Okręgowy w motywach rozstrzygnięcia w pierwszej kolejności wskazał na sposób wyliczenia emerytury policyjnej oraz korekt w jej wyliczaniu wprowadzonych ustawą z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym ( tzw. drugą ustawą „dezubekizacyjną”) i wskazał, że obecna ustawa „dezubekizacyjna” 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 przed 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w organach/instytucjach wskazanych w art. 13b ustawy nie może przekroczyć średniej emerytury wypłacanej przez ZUS ( w 2019 r. wynosiła ona 2.200,68 zł) i to bez względu na to w jakiej wysokości funkcjonariusz wypracował świadczenie służąc w służbach mundurowych ( (...),AB W,POLICJA itp.) po transformacji ustrojowej.

W związku z powyższym Sąd Okręgowy wskazał, że na tle niniejszej sprawy pojawiły się następujące zagadnienia, które wymagają rozstrzygnięcia:

- czy sąd powszechny uprawniony jest do stosowania tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjnej tj. pominięcia konkretnych przepisów ustawy, uznanych za niezgodnych z Konstytucją przy wydawaniu indywidualnego rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie ?

- czy służba we wszystkich formacjach/ organach/instytucjach wskazanych w art. 13b ust. 1 ustawy „dezubekizacyjnej” (bez względu na zajmowane stanowisko) jest służbą na rzecz totalitarnego państwa ?
- czy zgodne z Konstytucją jest przyjęcie wskaźnika 0,00% za wyżej wskazany okres służby, zwłaszcza w sytuacji, gdy już raz ustawodawca za ten sam okres w poprzedniej ustawie „dezubekizacyjnej” nakazał przyjęcie przelicznika 0,7% za każdy rok służby ?
- czy zgodny z Konstytucją jest wprowadzony mechanizm korygujący wysokość emerytury do wysokości średniej emerytury wypłacanej w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych (FUS) ?

Sąd Okręgowy odwołując się do pojęcia „rozproszonej kontroli konstytucyjnej” wskazał, że odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami, ponieważ 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 (tak m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98 z dnia 19 kwietnia 2000 r., II CKN 272/00, z dnia 26 września 2000 r., III CKN 1089/00 z dnia 25 lipca 2003 r., V CK 47/02, uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, postanowienie SA w Katowicach z dnia 26 września 2019 r. III AUz 349/19, postanowienie SA w Poznaniu z dnia 20 września 2019 r. III AUz 147/19).

W ocenie Sądu, skorzystanie z przedmiotowej instytucji było zasadne w niniejszej sprawie, ponieważ Trybunał Konstytucyjny w obecnym kształcie nie jest w stanie wydać rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie (od wpływu skargi konstytucyjnej minęło ponad 3 lat), a terminy rozpraw wbrew wieloletniej praktyce były wielokrotnie zmieniane. Sąd zwrócił też uwagę, że oczekiwanie na rozstrzygnięcie TK, w warunkach wskazanej wyżej dysfunkcyjności tego organu, skutkowałoby uznaniem przewlekłości postępowania w standardach regulacyjnych Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W konsekwencji Sąd w niniejszej sprawie dokonał samodzielnej oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów tzw. drugiej ustawy „dezubekizacyjnej”.

Sąd wskazał, że zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 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. wypełniające zadania Służby Bezpieczeństwa: w jednostkach MSW i ich odpowiednikach terenowych wypełniających zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze w Departamencie I (art. 13b ust.1 pkt 5 podpunkt b). W takiej formacji skarżący pełnił służbę wykonując czynności starszego mechanika samochodowego w Departamencie I MSW.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że dokonując wykładni wskazanej normy prawnej Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20 wskazał, iż służbą „na rzecz państwa totalitarnego” nie jest taka aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, które są akceptowalne i wykonywane w każdym państwie, także demokratycznym (pkt 82 i 90 uchwały). Jako przykłady takich aktywności Sąd Najwyższy wskazał służbę w obszarach bezpieczeństwa państwa (tj. służba w policji kryminalnej, ochrona granic, ochrona gospodarcza państwa, zwalczanie przemytu narkotyków itp., pkt 95 i 100 uzasadnienia).

W konsekwencji, w ocenie Sądu, Sąd Najwyższy wyłączył spoza działania ustawy tylko taki rodzaj służby w niej wymieniony, którego nie sposób wiązać z działalnością (służbą) na rzecz państwa totalitarnego, a ściślej rzecz ujmując na rzecz służby bezpieczeństwa. Innymi słowy nie będzie objęta działaniem ustawy tylko taka osoba, która mimo, że służyła w formacjach (na stanowiskach) wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, to jednak jej aktywność z punktu widzenia postronnego obserwatora jest oceniana jako standardowa, niezbędna i akceptowalna z punktu widzenia państwa demokratycznego (ochrona granic, policja kryminalna, ewidencja ludności, ochrona gospodarcza itp.).

W tym kontekście Sąd wskazał, iż za wątpliwe należało uznać możliwość zakwalifikowania służby odwołującego w latach 1987-1990 jako służby na „rzecz totalitarnego państwa”. R. S. świadczył pracę jako mechanik samochodowy, która to praca jest akceptowalna, standardowa, i niezbędna w każdym państwie demokratycznym. W ocenie Sądu, nawet objęcie skarżącego zakresem działania ustawy nie oznacza, iż w ostatecznym rozrachunku jego świadczenie emerytalne ulegnie obniżeniu, skoro skarżący stawiał szereg słusznych - zdaniem Sądu - zarzutów o niekonstytucyjności zastosowanych w ustawie mechanizmów korygujących jego świadczenie. Słusznie, zdaniem Sądu, skarżący wskazywał, iż niedopuszczalne jest z punktu widzenia wartości konstytucyjnych przyjęcie wskaźnika 0,00 % podstawy wymiaru jego świadczenia emerytalnego za każdy rok jego służby w organach bezpieczeństwa, od dnia 1 września 1987 r. do 31 lipca 1990 r.

Sąd Okręgowy wskazał, że obecna ustawa w sposób nierówny (art. 32 ust 1 Konstytucji) traktuje skarżącego w odniesieniu do osób, które tak jak on posiada epizod służby w aparacie bezpieczeństwa (art. 13 ust. 1b ustawy), a które to osoby bądź nie przeszły pozytywnie weryfikacji podczas transformacji ustrojowej bądź samodzielnie odeszły ze

służby i począwszy od sierpnia 1990 roku zyskały status pracowników. W powszechnym systemie emerytalnym okres służby takich osób na rzecz państwa totalitarnego jest traktowany jako okres składkowy z przelicznikiem 1,3%, który de facto odpowiada (jest mu równy) przelicznikowi 0,7%, przyjętemu w mundurowym systemie emerytalnym (szeroko w tej materii pkt 7.4 uzasadnienia wyroku TK z dnia 24 lutego 2010 r. K 6/09). W tej sytuacji, w ocenie Sądu, uwidacznia się naruszenie zasady wyrażonej w art. 32 ust 1 Konstytucji, gdyż osoby posiadające tę samą cechę relewantną z punktu widzenia celu ustawy - służba w aparacie bezpieczeństwa - na gruncie powszechnego systemu emerytalnego traktowana jest jako okres składkowy z przelicznikiem 1,3% (odpowiadając przelicznikowi 0,7% w przypadku emerytur mundurowych), zaś na potrzeby emerytur mundurowych okres ten potraktowany jest z przelicznikiem 0,00 %. Jeszcze bardziej owa nierówność, zdaniem Sądu jest widoczna w przypadku pozbawienia funkcjonariusza prawa do emerytury mundurowej w przypadku zaistnienia sytuacji określonej w art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (skazanie funkcjonariusza prawomocnym wyrokiem za określone tam przestępstwa), bowiem osoba ta w takiej sytuacji „wpada” do powszechnego systemu emerytalnego, gdzie jak wcześniej wskazano każdy rok służby w aparacie bezpieczeństwa nie jest zerowany, ale traktowany przelicznikiem 1,3%. Dlatego, zdaniem Sądu Okręgowego, rację ma Sąd Najwyższy wskazując, iż sankcje wobec emerytów mundurowych mających w stażu pracy okres służby w instytucjach wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej są dalej idące, niż sankcje wobec funkcjonariuszy, którzy także w przeszłości pełnili służbę w aparacie bezpieczeństwa PRL ale dodatkowo udowodniono im popełnienie przestępstwa w związku ze służbą i którzy zostali na tej podstawie skazani prawomocnymi wyrokami sądów (pkt 101 uchwały III UZP 1/20).

Sąd odniósł się także do mechanizmu obniżenia świadczeń mundurowych, uregulowanego w art. 15c ust 3 ustawy zaopatrzeniowej. Przepis ten wskazuje, że wysokość obniżonej emerytury nie może przewyższać przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. 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. Taka regulacja zdaniem Sądu w sposób oczywisty i kłóci się z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wywodzonymi z brzmienia art. 2 Konstytucji RP, (ochroną praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz). Sąd zauważył, iż ustawodawca obniża świadczenie emerytalne funkcjonariuszom, którzy wypracowali je również w okresie po 31 lipca 1990 r., w służbie niepodległej Polsce, świadczonej na takich samych zasadach, na jakich wypracowywali je po raz pierwszy funkcjonariusze przyjęci do służby po tej dacie. Szczególne znaczenie ma tu fakt, że w ustawie nowelizującej, a więc 26 lat po cenzurze 1990 r., obniżono świadczenia emerytalne nabyte nie tylko w okresie od 1944 do 1990 r., ale także, poprzez wprowadzenie art. 15c ust. 3, ograniczono wysokości emerytur, wypracowanych od 1990 r. w służbie dla wolnej, demokratycznej Polski.

W ocenie Sądu, oczywistym jest, iż 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 z tych funkcjonariuszy swoją służbę dla III RP sprawowała wzorowo: byli oni odznaczani, awansowali na wysokie stanowiska, wymagające specjalistycznej wiedzy i odpowiedzialności. Państwo, powierzając funkcjonariuszom takie obowiązki, wyrażało tym samym swe zaufanie do nich i pozytywną ocenę ich służby. Odebranie teraz takim funkcjonariuszom uprawnień nabytych słusznie i sprawiedliwie w III RP, za nienaganą służbę stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Sąd Okręgowy zwrócił także uwagę, że system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego „przywileju”, który jest uzasadniony warunkami służby, co z kolei uzasadnia okoliczność, że wysokość świadczenia należnego byłemu funkcjonariuszowi z tego systemu jest z reguły wyższa

niż przeciętna wysokość analogicznego świadczenia z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego. Nie ma zdaniem Sądu racjonalnych powodów różnicowania sytuacji osób, które po 31 lipca 1990 r. z równym zaangażowaniem pełniły służbę w korpusach mundurowych wolnej Polski z tym, że w przypadku jednej grupy emerytura (za okres po 31 lipca 1990 r.) będzie liczona wedle ustawowych zasad ( 2,6 % podstawy wymiaru za każdy rok służby ) zaś w stosunku do drugiej grupy bez względu na długość służby po 31 lipca 1990 r. zawsze będzie ograniczona do wysokości „przeciętnej emerytury cywilnej”, co jest widoczne na przykładzie odwołującego, gdzie nawet zastosowanie wskaźnika „0,00% „ za okres służby na rzecz państwa totalitarnego dawało mu świadczenie (kwota 3987,53 zł ) przewyższające przeciętną emeryturą wypłacaną przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ( kwota 2200,68 zł).

Sąd wskazał, że pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze dawnej służby bezpieczeństwa, następnie przyjęci do nowych formacji mundurowych państwa demokratycznego mogli mieć w pełni uzasadnione przekonanie, iż będą oni traktowani na równi z wszystkimi tymi funkcjonariuszami, którzy podjęli służbę w nowych strukturach, powstałych już po 1990 r. Jak zauważył Sąd, gdyby tego rodzaju możliwości byłym funkcjonariuszom nie stworzono, zmuszeni byliby szukać zatrudnienia w innym miejscu, gdzie mieliby oni możliwość wypracowania emerytury w ramach powszechnego ( „cywilnego ) systemu emerytalnego. Obecnie zaś takiej możliwości już nie mają z uwagi na osiągnięty wiek i stan zdrowia. Tym samym, w ocenie Sądu, należało uznać, iż państwo nie wywiązało się ze swego przyrzeczenia względem byłych funkcjonariuszy, którym umożliwiono podjęcie służby na rzecz demokratycznego państwa, zapewniając w zamian objęcie w przyszłości korzystniejszym niż powszechny systemem zabezpieczenia społecznego.

W ocenie Sądu Okręgowego, zastosowany mechanizm korygujący jest też sprzeczny z konstytucyjną zasadą niedziałania ustawy wstecz tj. zastosowanie przepisów nowo ustanowionych do stanu faktycznego mającego miejsce przed ich wprowadzeniem w życie. (art. 2 Konstytucji). Obliczenie emerytury poprzez odwołanie się do kryterium przeciętnej emerytury faktycznie obniża świadczenia wypracowane przez osobę skarżącą w okresie służby na rzecz państwa demokratycznego po 1990 r. Zabieg ten, zdaniem Sądu, narusza też zasadę równości wyrażoną w art. 31 ust. 1 Konstytucji. Sąd zwrócił uwagę, że z założenia ustawodawcy przysługuje pewna swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Dobór taki musi być racjonalny i znajdujący oparcie w rzeczywistych różnicach, nie może być dowolny, a ustawodawca musi dbać o to, aby dobór tejże cechy sam w sobie, nie stanowił naruszenia zasady równości wobec prawa. Ustawodawca w zamierzeniu miał inaczej potraktować przywileje emerytalne funkcjonariuszy mundurowych , ze względu na ich okres służby do 31 lipca 1990 r w formacjach i stanowiskach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej (cechą relewantną jest służba na rzecz totalitarnego państwa ). Zastosowanie mechanizmu korygującego z art. 15c ust. 3 skutkowało w efekcie tym, iż w rzeczywistości odmiennie został potraktowany nie tylko napiętnowany okres służby do 31 lipca 1990 r. ale też okres służby po tej cezurze czasowej. W istocie nastąpiło nieuzasadnione zróżnicowanie uprawnień ( praw majątkowych ) w ramach jednolitej kategorii osób, które wypracowały mundurowy staż emerytalny po 31 lipca 1990 r.

Końcowo Sąd Okręgowy odwołał się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2019 r., w którym oceniano zapisy pierwszej ustawy „dezubekizacyjnej” z dnia 23 stycznia 2009 r. i upatrywano jej zgodności z Konstytucją (z zasadą ochrony praw słusznie nabytych) właśnie w jednakowym potraktowaniu służby po roku 1990 r. Trybunał wskazał, że ustawodawca stanowiąc kwestionowane przepisy w pełni mieści się w tym podejściu. Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który został zatrudniony w nowo tworzonych służbach policji bezpieczeństwa, ma w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od połowy 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z uprzywilejowanych zasad zaopatrzenia emerytalnego ( pkt 10.4.2 uzasadnienia ). Podobnie orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzji z dnia 14 maja 2013 r. ( skarga nr (...) C. przeciwko Polsce) oceniając te same regulacje w kontekście konwencyjnej zasady ochrony praw majątkowych ( art. 1 protokołu nr (...) do Konwencji o prawach człowieka) wskazał, iż całkowite pozbawienie uprawnień powodujące utratę środków utrzymania, co do zasady oznacza jednak naruszenie prawa własności, a/e rozsądna i umiarkowana obniżka już nie; tymczasem w Polsce obniżka nie przekroczyła 25-30 %, a jednocześnie pozwoliła zachować współczynnik 2, 6 % za każdy rok służby w demokratycznej Polsce (...) (pkt 45 uzasadnienia). Mając na uwadze wskazany wzorzec

konwencyjny, Sąd wskazał, iż arbitralne obniżenie świadczenia do poziomu średniej emerytury (w oderwaniu od wypracowanego stażu mundurowego w okresie ustroju demokratycznego) zostanie uznany przez wskazany organ sądowy za niedopuszczalny.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Okręgowy na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. zmienił zaskarżoną decyzję.

Apelację od powyższego wyroku wniósł organ emerytalno-rentowy, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając naruszenie:

1. art. 15c w zw. z art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, (...) Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2019 r. poz. 288 z późn. zm.), oraz art. 1 i art. 2 ust 1 i ust 4 ustawy z dnia 16.12.2016 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), poprzez ich niezastosowanie, w sytuacji, gdy bezspornym jest, iż odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenie jego świadczeń z zabezpieczenia społecznego służb mundurowych,

2. art. 15c w zw. z art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18.10.2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1148 ze zm.) poprzez ich niezastosowanie, a tym samym błędne ustalanie wysokości policyjnej emerytury w stosunku do byłego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

3. art. 1 oraz art. 2 ust. 1 i ust 4 ustawy z dnia 16.12.2016 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) poprzez ich niezastosowanie, w sytuacji, gdy z informacji o przebiegu służby z dnia 19.05.2017 r., wynika jednoznacznie, że odwołujący się w okresie od dnia 01.09.1987 r. do dnia 31.07.1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b zaopatrzeniowej,

4. § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18.10.2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1148 ze zm.) poprzez jego niezastosowanie, a tym samym niewłaściwe zastosowanie zasad ustalania wysokości policyjnej w stosunku do byłych funkcjonariuszy, pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

5. art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr. 78 poz. 483 z późn. zm.) w zw. z art. 15c ust ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 2 ust 1 i ust 4 ustawy z 16.12.2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) poprzez ich niezastosowanie i wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązujących przepisów prawa,

6. art. 188 Konstytucji RP poprzez samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, w oparciu o które wydane zostały zaskarżone decyzje, pomijając

wynikającą z tego przepisu wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,

7. art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji nie zawieszenie postępowania odwoławczego do czasu rozstrzygnięcia postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach oznaczonych sygn. akt P 4/18 i 16/19, w których ma zostać rozstrzygnięta kwestia zgodności z Konstytucją art. 15c, art. 22a i art. 24a w związku z art. 13b ustawy z dnia 18.02.1994 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 16.12.2016 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 powołanej ustawy z dnia 16.12.2016 r., w sytuacji, gdy głównym zarzutem odwołującego się jest niekonstytucyjność przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji z dnia 05.07.2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej,

8. art. 2, art.7, art. 8 , art. art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust 1. w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, poprzez autonomiczne uznanie, iż art. 15c ustawy zaopatrzeniowej narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, równości wobec prawa, zasadę ochrony praw rodziny oraz zasadę ochrony praw nabytych, w sytuacji, gdy zakwestionowane przepisy wprowadzone zostały w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów, niesłusznie przyznanych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego, dopuszczanej zarówno przez przepisy krajowej jak i prawo międzynarodowe możliwości dokonywania modyfikacji reguł przyznawania świadczeń z zaopatrzenia społecznego,

9. art.32, art. 67 ust 1, art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w zw. z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd I instancji, iż w skutek ponownego przeliczenia świadczeń odwołującego dokonanego na podstawie przepisów ustawy zmieniającej z dnia 16.12.2016 r. oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, doszło do naruszenia jego praw nabytych, prawa własności, prawa do zabezpieczenia społecznego podczas gdy ww. przepisy nie pozbawiły odwołującego się świadczenia z zaopatrzenia emerytalno - rentowego, a ich wysokość została jedynie ograniczona, w związku z tym nieprawidłowe jest przyjęcie przez sąd I instancji, iż naruszona została zasada proporcjonalności, którą należy brać pod uwagę oceniając dopuszczalność oraz zgodność z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i Konstytucją RP dokonywanych przez prawodawcę zmian w przepisach odnoszących się do zaopatrzenia emerytalno - rentowego,

10. art. 233 k.p.c. w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez przekroczenie zasady swobodnej oceny dowodów, a w związku z tym bezpodstawne uznanie przez sąd I instancji, iż służba odwołującego się nie stanowi „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej, pomimo ustalenia w toku postępowania dowodowego, iż pełniona była w jednostkach wymienionych w treści art. 13b ustawy zaopatrzeniowej tj. Departamencie I MSW,

11. art. 233 § 1 w zw. z art. 252 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na zakwestionowaniu przez Sąd I instancji oświadczenia IPN, pomimo braku udowodnienia przez odwołującego się okoliczności przeciwnych,

12. art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c. w zw. z art. 13b,art. 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 2 ust 1 i 4 zmieniającej z dnia 16.12.2016 r. poprzez bezpodstawne uznanie, iż pozwany organ emerytalny zobowiązany był do wykazywania iż odwołujący się podejmował jakąkolwiek osobistą działalność polegającą na naruszaniu podstawowych praw i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość i suwerenność Państwa Polskiego,

13. art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez wprowadzenie do zawartej w tym artykule definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa” przesłanek z tego przepisu niewynikających tj. obowiązek dodatkowego wykazywania, iż w związku z pracą lub służbą w jednostkach i formacjach wymienionych w treści tego przepisu odwołujący się osobiście podejmował czynności polegające na naruszaniu podstawowych praw i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość i suwerenność Państwa Polskiego, co w konsekwencji prowadzi do nieuzasadnionego,

sprzecznego z jednoznacznym, literalnym brzmieniem tego przepisu, zawężenia wprowadzonej w nim przez ustawodawcę definicji tej służby,

14. art. 87 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, poprzez uznanie przez sąd I instancji związku treści uchwały SN z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA z dnia 05.07.2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej emerytury oraz zasądzenie od Odwołującego na rzecz Dyrektora Zakładu (...) MSWiA kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za II instancję. Jako wniosek ewentualny sformułowano wniosek o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz Pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za II instancję.

W odpowiedzi na apelację, R. S. wniósł o oddalenie apelacji organu rentowego oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego.

### ***Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:***

#### ***Apelacja jako niezasadna podlegała oddaleniu***

Przedmiotem sporu w rozpoznawanej sprawie jest wysokość emerytury R. S., która została obniżona decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 5 lipca 2017 r., na podstawie art. 15c 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708, z późn. zm.) oraz w oparciu o informację otrzymaną z IPN z 19 maja 2017 r. o przebiegu służby odwołującego na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy.

Na wstępie rozważań w niniejszej sprawie zauważyć trzeba, że Sąd Apelacyjny nie dostrzegł potrzeby zawieszenia postępowania na podstawie 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. z uwagi na postępowania toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym – i nie uznaje za zasadny zarzut błędnego niezawieszenia postępowania w oparciu o ten przepis przez Sąd pierwszej instancji. Przywołany przepis umożliwia sądowi zawieszenie postępowania jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zdaniem Sądu Apelacyjnego zawieszenie postępowania mogłoby spowodować nadmierną przewlekłość niniejszego postępowania i tym samym naruszenie prawa odwołującej do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie i skutkować odpowiedzialnością, na podstawie przepisów ustawy z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U.2018.75 j.t.). Przypomnieć w tym miejscu należy, iż prawo strony dostępu do sądu i rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie, gwarantowane jest art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w dniu 4 listopada 1950 r. w R. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) i art. 45 Konstytucji RP. Szczególnie akcentowane jest w sprawach, w których przedmiotem są świadczenia mające istotne znaczenie dla egzystencji ubezpieczonych (emerytury, renty, wynagrodzenia za pracę).

Znany jest Sądowi fakt, że przed Trybunałem Konstytucyjnym od ponad 3 lat toczyło się postępowanie w sprawie sygn. akt P 4/18 (analogicznie w sprawie P16/19), w przedmiocie odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie. Sąd ten postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r. sygn. akt XIII 1 U 326/18, zwrócił się do Trybunału z pytaniem o konstytucyjność przepisów 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 w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w związku z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz art. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy



Policji (...). Zawieszenie postępowania, w świetle art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. jest fakultatywne, a zatem zależne od decyzji sądu orzekającego biorącego w tym względzie pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy. W rozpoznawanej sprawie decyzja organu rentowego zapadła 15 lipca 2019 r. a zatem od jej wydania upłynął już okres 4 lat. Sąd, zdaniem Sądu Apelacyjnego, niezbędnym jest wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie.

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 zatem za zawieszeniem postępowania, którego zawieszenie w świetle art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. jest fakultatywne, a nadto wydanie w 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.

Nie jest także zasadny zarzut naruszenia art. 188 oraz art. 193 Konstytucji. W ocenie Sądu Apelacyjnego - wbrew twierdzeniom zawartym w apelacji - należy stwierdzić, że Sąd Okręgowy nie orzekł w zastępstwie Trybunału Konstytucyjnego, nie wyeliminował żadnego przepisu z porządku prawnego, a dokonał jedynie prokonstytucyjnej wykładni prawa.

W zakresie oceny konstytucyjności konkretnego przepisu prawnego przez sąd powszechny występują dwa odmienne stanowiska. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, że kompetencję orzekania o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i tylko on może rozważać usunięcie z systemu prawnego przepisów sprzecznych z ustawą zasadniczą (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP). Z tego stanowiska wynika, że sąd powszechny nie ma możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją RP, 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 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08 i z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2010 r., (...) i powołane w nich orzeczenia).

Wyrażane jest również odmienne stanowisko, zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Wskazuje się, że 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 RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16 i powołane w nim orzecznictwo).

Nie został też naruszony art. 178 ust. 1 Konstytucji, ponieważ takie a nie inne stosowanie przepisów ustawy z 1994 r. wynikało z uprawnionej wykładni prawa znajdującej wsparcie w uchwale Sądu Najwyższego, a nie z odmowy uznania mocy obowiązującej przepisów ustawy. Jakkolwiek stanowisko sądu pierwszej instancji, co do przeprowadzonej oceny zgodności z Konstytucją, nie budzi zastrzeżeń, to rozważania w tym względzie są zbędne wobec zastosowanej wykładni art. 13b ustawy z 1994 r. i przyjęcia zgodnie z tą wykładnią, że brak jest dowodów, iż odwołujący służył na „rzec totalitarnego państwa”.

Należy zauważyć, że 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. 13b ust. 1 ustawy z 2016 r. dokonana przez Sąd Najwyższy w Uchwale składu 7 sędziów z 16 września 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).

Za niezasadny należy uznać zarzut naruszenia art. 87 § 1 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, odwołanie się do poglądu SN dokonującego wykładni prawa, nawet w innej sprawie, jest wręcz pożądanym, a jednym z celów orzecznictwa SN jest tworzenie jednolitości w zakresie orzekania. Uprawniona jest wręcz teza, że to ignorowanie pogłębionej wykładni prawa dokonanej przez Sąd Najwyższy z reguły będzie skutkowało naruszeniem prawa przez sąd orzekający. Brak formalnego związania uchwałą wydaną w innej sprawie nie zwalnia bowiem sądu od prawidłowego zastosowania danej normy, a wypowiedź Sądu Najwyższego w powiększonym składzie, w kwestii jej stosowania jest trudną do zignorowania wskazówką, zwłaszcza jeżeli sąd orzekający podziela taką wykładnię, jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie.

W niniejszej sprawie IPN wydał informację, w której stwierdził, że R. S. w okresie od 1 września 1987 r. 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.

Nie można zatem uznać, że sąd pierwszej instancji naruszył art. 252 k.p.c. Zgodnie z treścią tego przepisu strona, która zaprzecza prawdziwości dokumentu urzędowego albo twierdzi, że zawarte w nim oświadczenia organu, od którego dokument ten pochodzi, są niezgodne z prawdą, powinna okoliczności te udowodnić. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie doszło do naruszenia tego przepisu, chociażby z tego względu, że strona może kwestionować wartość dowodową dokumentu urzędowego przy użyciu wszystkich dostępnych środków dowodowych (postanowienie SN z 24 kwietnia 2003 r., I CKN 256/01, LEX nr 78889). Sąd Okręgowy w tym zakresie przestawił rozumowanie, które prowadzi do prawidłowych wniosków. W ocenie Sądu Apelacyjnego niezasadność zarzutu naruszenia art. 252 k.p.c. wynika z wcześniej przedstawionej oceny związania informacją IPN w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych. Oznacza to również niezasadność zarzutów naruszenia art. 13a ust. 5 ustawy z 1994 r.

Sąd Okręgowy ustalił prawidłowo okres pełnienia służby odwołującego. Zgodnie z treścią § 14 ust. 1 pkt 1 wskazanego rozporządzenia środkiem dowodowym potwierdzającym datę i podstawę zwolnienia ze służby oraz okres służby jest zaświadczenie o przebiegu służby, sporządzone na podstawie akt osobowych funkcjonariusza, wystawione przez właściwe organy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu lub Państwowej Straży Pożarnej. Przepis ten jest skierowany przede wszystkim do organu rentowego i dotyczy postępowania administracyjnego. Jak wskazano wyżej sąd powszechny nie jest związany dokumentami zebranymi przez organ rentowy i samodzielnie dokonuje ustaleń w

oparciu o zebrany i wszechstronnie oceniony materiał dowodowy. W rozpoznawanej sprawie sąd nie zakwestionował samej treści informacji przedstawionej przez IPN. Odmiennie ocenił charakter służby odwołującego się. Z pewnością jednak nie naruszył przepisu rozporządzenia, który ustala katalog dowodów gromadzonych przez organ rentowy, ani też art. 13a ustawy z 1994 r.

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.

Mając zatem na uwadze powyższe rozważania i przede wszystkim kryteria oceny służby na rzecz totalitarnego państwa wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) przypomnieć należy przebieg służby R. S. oraz zajmowane przez niego stanowiska.

R. S. z dniem 1 września 1987 r. został przyjęty do służby w MO na okres służby przygotowawczej na stanowisku starszego technika w (...) Departamencie I MSW i zajmował to stanowisko do 31 lipca 1990 r.

Przesłuchany w charakterze strony przed Sądem Okręgowym zeznał, że pracował jako mechanik samochodowy. Zajmował się naprawą samochodów (k.122).

Odwołujący, zeznając przed Sądem Apelacyjnym dodał, że w okresie od 1 września 1987 r. do 31 lipca 1990 r. pracował na stacjach obsługi pojazdów. Zajmował się naprawą, wymianą oleju, wykonywaniem prac związanych z naprawą pojazdów. Po 1990 r. pracował w Policji.

Twierdzenia odwołującego co do zakresu jego obowiązków potwierdzają akta osobowe. Przykładem jest wniosek o nadaniu stopnia MO, w którym określono odwołującego jako „dobrego fachowca posiadającego wysokie kwalifikacje zawodowe, dbającego o powierzony sprzęt techniczny” (k.42 akt osobowych). Taka ocena pracy odwołującego miała niewątpliwie związek z jego kwalifikacjami, wynikającymi z otrzymanego tytułu mistrza w zawodzie mechanik maszyn i urządzeń technicznych, jak też zaświadczenia o ukończeniu kursu diagnostyki silnika i podwozia – II stopnia (k.20 akt osobowych), ukończenia zasadniczej szkoły zawodowej w zawodzie mechanika (k.21 akt osobowych), ukończenia kursu „ekonomia i organizacja transportu samochodowego (k. 26 akt osobowych), a także doświadczeniem wynikającym z zatrudnienia przed podjęciem służby w Milicji. Przed wstąpieniem do służby w MO, odwołujący pracował jako diagnosta-mechanik samochodowy (k. 38 akt osobowych).

Okoliczności wynikające z akt osobowych nie wskazują, aby pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu przyjętym w uchwale Sądu Najwyższego, zatem nie można mówić o naruszeniu zasady swobodnej oceny dowodów wyrażonej w art. 233 § 1 k.p.c. Nikt nie kwestionował przy tym, że odwołujący pełnił służbę jako mechanik samochodowy w Departamencie I MSW. 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). Pośrednio takie stanowisko zdaje się potwierdzać też okoliczność, że odwołujący został pozytywnie zweryfikowany.

Organ rentowy nie przejawiał natomiast odpowiedniej inicjatywy dowodowej, aby wykazać, że R. S. „pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu wskazanym w uchwale Sądu Najwyższego w sprawie III UZP 1/20. Sąd Apelacyjny nie widział żadnych wskazań do podejmowania przez sąd pierwszej instancji dalszej inicjatywy dowodowej z urzędu (art. 232 zd. 2 k.p.c.) w interesie publicznym, ponieważ biorąc pod uwagę stanowiska służbowe, które zajmował odwołujący, czas wykonywania tych obowiązków (lata 1987-1990), brak jest istotnych wskazań, aby uznać, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu wynikającym z uchwały w sprawie III UZP 1/20. Podkreślić należy, że wbrew twierdzeniu organu rentowego, to nie na odwołującym się spoczywa ciężar udowodnienia, że nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa. Należy zauważyć, że osoba powołująca się na okoliczności

ekskulpujące określone w przepisach ustawy, powinna je udowodnić. Jednak to organ rentowy co do zasady powinien wykazać, że służbę na rzecz takiego państwa pełnił świadczeniobiorca. Co do zasady odwołujący się nie dysponuje bowiem dowodami, które pozwoliłyby na ustalenie, że nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa. Natomiast w sytuacji, gdy odwołujący się przedstawia swój przebieg służby, a organ rentowy nie kwestionuje go, sąd uznaje fakty niezaprzeczone za wykazane. Pamiętać trzeba, że stanowisko organu rentowego oparte było jedynie na informacji Instytut Pamięci Narodowej, a informacja ta została wydana na podstawie akt osobowych. Nie jest zatem zasadny zarzut naruszenia art. art. 232 k.p.c.

Sąd pierwszej instancji nie naruszył też przepisów prawa materialnego. Prawidłowa wykładnia art. 13b ustawy z 1994 r., zgodna ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale w sprawie III UZP 1/20, prowadzi do wniosku, że odwołujący nie pełnił służby na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu tego przepisu. W konsekwencji nie mają do niego zastosowania mechanizmy obniżenia świadczeń określone art. 15c ust. 1-3 ustawy z 1994 r.

W tym stanie rzeczy Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację.

Barbara Orechwa-Zawadzka