

Sygn.akt III AUa 818/21

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 stycznia 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

**Przewodniczący: sędzia Dorota Elżbieta Zarzecka**

**Protokolant: Magdalena Zabielska**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 stycznia 2022 r. w B.

**sprawy z odwołania E. K.**

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

o wysokość świadczeń

**na skutek apelacji E. K.**

od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 1 kwietnia 2021 r. sygn. akt V U 304/19

**I. zmienia zaskarżony wyrok w zakresie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 3 lipca 2017 r. nr (...) i ustala E. K. prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 r.;**

**II. oddala apelację w pozostałym zakresie;**

**III. znosi pomiędzy stronami wzajemnie koszty postępowania w sprawie w pierwszej i drugiej instancji.**

**Sygn. akt III AUa 818/21**

## UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z 3 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 Nr 452024/2017 z 28 marca 2017 r., ponownie ustalił wysokość emerytury E. K.. Przeliczenie świadczenia polegało na obniżeniu jego wysokości z powodu służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 14 grudnia 1954 r., stosownie do informacji IPN. Obliczona emerytura stanowiła 75 % podstawy wymiaru świadczenia, którą stanowiła kwota 5.486,46 zł. Jej łączna wysokość wyniosła 4.114,85 zł i została ograniczona do 2.069,02 zł. tj. do przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS.

Kolejną decyzją z 3 lipca 2017 r., wydaną w oparciu o art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy oraz informację Nr 452024/2017 z 28 marca 2017 r., Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

i Administracji ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej E. K. na kwotę 1.000 zł. W decyzji wskazano, że nie wypłaca się renty inwalidzkiej z uwagi na posiadanie prawa do korzystniejszej emerytury policyjnej.

E. K. odwołał się od powyższych decyzji. Zaskarżonym decyzjom zarzucił:

I. w wymiarze materialnym rażąco naruszenie przepisów:

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., a mianowicie:

- art. 2 poprzez wydanie zaskarżonych decyzji na podstawie ustawy sprzecznej z zasadą praworządności, zasadą demokratycznego państwa prawa i ochrony praw nabytych;
- art. 10 poprzez wydanie zaskarżonych decyzji na podstawie ustawy sprzecznej z zasadą podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej;
- art. 30 poprzez wydanie zaskarżonych decyzji na podstawie ustawy sprzecznej z zasadą ochrony godności człowieka;
- art. 31 ust. 3 poprzez wydanie zaskarżonych decyzji na podstawie ustawy sprzecznej z zasadą proporcjonalności;
- art. 32 poprzez wydanie zaskarżonych decyzji na podstawie ustawy sprzecznej z zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji,
- art. 42 ust. 3 poprzez wydanie zaskarżonych decyzji na podstawie ustawy sprzecznej z zasadą domniemania niewinności;
- art. 64 poprzez wydanie zaskarżonych decyzji na podstawie ustawy sprzecznej z zasadą proporcjonalności przy ochronie prawa własności;
- art. 67 ust. 1 poprzez wydanie zaskarżonych decyzji na podstawie ustawy sprzecznej z prawem do zabezpieczenia społecznego;

Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w R. 4 listopada 1950 r. i ratyfikowanej przez Polskę 19 stycznia 1993 r., a mianowicie:

- art. 6 poprzez naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego;
- art. 14 poprzez naruszenie zakazu dyskryminacji;
- art. 1 do Protokołu (...) Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonego w P. 20 marca 1952 r. i ratyfikowanego przez Polskę 10 października 1994 r. poprzez naruszenie zasady proporcjonalności przy ochronie mienia;

II. a w wymiarze formalnym ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), z uwagi na tryb jej uchwalenia - jest niezgodna z art. 2, art. 7, art. 61 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119 i art. 120 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z powyższym, wniósł o uchylenie zaskarżonych decyzji poprzez niezastosowanie niezgodnych z Konstytucją RP przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) na podstawie istniejącego pierwszeństwa legalizmu konstytucyjnego wynikającego z art. 8 Konstytucji w zw. z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz zasądzenie od organu emerytalno-rentowego kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie organ emerytalno-rentowy wniósł o jego oddalenie. W uzasadnieniu wskazał na przepisy znowelizowanej ustawy z 18 lutego 1994 r. i określone tymi przepisami zasady obliczania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych dla osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa określoną w art. 13b ustawy.

Postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury i renty odwołującego się zostało wszczęte w związku z uzyskaniem z Instytutu Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby, w świetle której pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...).

Sąd Okręgowy w Białymstoku wyrokiem z 1 kwietnia 2021 r. oddalił odwołanie (pkt I) oraz zasądził od E. K. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. 180 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd ten, na podstawie kopii akt osobowych oraz akt emerytalno-rentowych ustalił, że E. K. (ur. (...)) 21 stycznia 1948 r. złożył do B. Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej podanie o przyjęcie do MO. Służbę rozpoczął od 27 stycznia 1948 r. jako milicjant Kompanii Operacyjnej Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w B.. Następnie od 1 czerwca 1948 r. pełnił służbę jako milicjant Komendy Powiatowej Milicji Obywatelskiej w W. Mazowieckiem, od 5 sierpnia 1950 r. jako milicjant Komendy Powiatowej Milicji Obywatelskiej w S., od 2 marca 1951 r. jako starszy wywiadowca Komendy Powiatowej Milicji Obywatelskiej w S., od 30 listopada 1951 r. jako referent, starszy oficer śledczy, starszy oficer dochodzeniowy, inspektor Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w B., od 9 listopada 1962 r. jako Naczelnik Wydziału Dochodzeniowego. 31 października 1981 r. odwołujący został zwolniony ze służby w MO.

Komendant Wojewódzki Milicji Obywatelskiej w B. decyzjami z 12 listopada 1981 r. przyznał odwołującemu prawo do emerytury milicyjnej i milicyjnej renty inwalidzkiej. Organ rentowy decyzją z 27 lutego 2017 r. ustalił wysokość emerytury na kwotę 4.405,14 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 E. K. od 27 stycznia 1948 r. do 14 grudnia 1954 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy, organ rentowy wydał zaskarżone decyzje.

Sąd Okręgowy wskazał, że zastosowane wobec wnioskodawcy przepisy wprowadzono na mocy art. 1 ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. Zgodnie z art. 15c 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. 2020 r., poz. 723) 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. Natomiast art. 22a ust. 1 powołanej ustawy stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10 % podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy (ust. 1). W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej (ust. 2). Wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 3).

Sąd zaznaczył, że znany jest mu fakt zwrócenia się przez Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z 24 stycznia 2018 r. sygn. akt XIII 326/18 z zapytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na powzięte 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 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 poz. 2270). Sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym 27 lutego 2018 r. pod sygnaturą P 4/18 i dotychczas nie zostało wydane rozstrzygnięcie. W ocenie Sądu pomimo faktu procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie przepisów będących podstawą prawną rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie, okoliczności faktyczne pozwoliły na wyrokowanie bez potrzeby weryfikowania konstytucyjności przepisów przez Trybunał Konstytucyjny.

Sąd Okręgowy wskazał, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11). Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą więc wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury (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 k.p.c., 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 wskazał, że zgodnie z treścią art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, (...) Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. 2019 r., poz. 288 ze zm.), 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. W myśl § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 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.) 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. Art. 13a ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) stanowi, że 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 zauważył, że w rozpoznawanej sprawie organ emerytalno-rentowy wydał decyzję na podstawie informacji przesłanej przez IPN, przy czym ani organ emerytalno-rentowy ani IPN nie podał, w jakiej instytucji czy formacji odwołujący pełnił służbę, tj. nie przyporządkował służby funkcjonariusza do jednej z enumeratywnie określonych jednostek redakcyjnych art. 13b ustawy. W tym zakresie Sąd zwrócił uwagę, że przepis art. 13b ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, jednoznacznie stanowi, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę w Resorcie (...) Komitetu (...),

Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego, Komitecie do (...), jednostkach organizacyjnych podległych organom, o których mowa w pkt 1-3, a w szczególności jednostki Milicji Obywatelskiej w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r.

Sąd wskazał, że w spornym okresie E. K. pełnił służbę w organach wymienionych w przepisie art. 13b co wynikało wprost z dokumentów znajdujących się w aktach osobowych, w szczególności z karty przebiegu służby. Pozwalało to stwierdzić, że pełnił on służbę w instytucjach uznanych w myśl art. 13b ustawy za instytucje, w których była wykonywana służba na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd nie dał wiary zeznaniom E. K., że w spornym okresie nie walczył on z reakcyjnym podziemiem, zajmował się prowadzeniem spraw kryminalnych. Z akt osobowych odwołującego wynikało, że regularnie awansował, otrzymywał podwyżki, nagrody, dodatki specjalne, służbowe i operacyjne. We wniosku o nadanie stopnia MO z 31 sierpnia 1981 r. stwierdzono, że w początkowym okresie służby brał bezpośredni udział w walkach zbrojnych o utrwalenie władzy ludowej. W charakterystyce przebiegu służby z 11 maja 1981 r. wskazano, że w początkowym okresie służby brał bezpośredni udział w walkach z bandami reakcyjnego podziemia na terenie województwa (...). W raporcie z 26 sierpnia 1981 r. E. K. podał, że brał czynny udział w zbrojnej walce z bandami reakcyjnymi, między innymi uczestniczył w likwidacji 7-osobowej bandy (...) w marcu 1949 r. W 1951 r. był oddelegowany do pracy w grupie operacyjnej (...) w S. i rozpracowywał bandę (...), która wiosną 1952 r. została zlikwidowana. Okoliczności te zostały potwierdzone w zaświadczeniu z 13 lipca 1976r.

Sąd wskazał, że w aktach personalnych odwołującego nie można było doszukać się okoliczności, które przemawiałyby za odstąpieniem od stosowania art. 15c ust. 1 ustawy, a mianowicie brak było przesłanek kwalifikowanych jako szczególnie uzasadnione przypadki, o których mowa w art. 8a ustawy. Wnioskodawca nie zwracał się zresztą do Ministra Spraw Wewnętrznych z formalnym wnioskiem w trybie art. 8a ustawy o zaopatrzeniowej o wyłączenie stosowania art. 15c. Nie było 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 tej okoliczności. Nie zaprzeczał, że w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 14 grudnia 1954 r. działał w strukturach aparatu bezpieczeństwa PRL, które na mocy ustawy zostały uznane za instytucje pracujące na rzecz totalitarnego państwa.

W uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) 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. Zdaniem Sądu, odwołujący nie przedstawił żadnych okoliczności wniosków dowodowych, które pozwoliłyby na uznanie zasadności złożonego odwołania w aspekcie stanowiska Sądu Najwyższego. Jednocześnie Sąd podkreślił, 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.

E. K. zabiegał o przyjęcie do pracy w organach Milicji Obywatelskiej, co potwierdził złożony przez niego wniosek o przyjęcie do służby. Wiedział, jaki zakres działań miały jednostki, w których pełnił służbę. Sąd wskazał, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka. 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 jednak opresyjny system, w którym dopuszczano się czynów zbrodniczych. Sąd Sąd uznał, że organ rentowy zasadnie zastosował art. 15c ust. 1-3 oraz art. 22a ust. 1-3 tej ustawy bowiem odwołujący w spornym okresie „pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa”, w rozumieniu art. 13b ust. 1 pkt 4 ustawy z 18 lutego 1994 r.

W odniesieniu do podniesionych w odwołaniu zarzutów natury konstytucyjnej, Sąd podkreślił, że bezpośredniość 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 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 sędziogo 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, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2010 r., (...) i powołane w nich orzeczenia). Sąd Najwyższy w wyroku z 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”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09) rozpatrywał kwestię zgodności z Konstytucją przepisów analogicznej ustawy z 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 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 ww. wyroku uznał, iż art. 15b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. 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 słusznie 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 tym 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.

Zdaniem 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 jednak 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.

Zdaniem Sądu, 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. Na wzmocnienie prezentowanego stanowiska Sąd przytoczył treść rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (decyzja z 14 maja 2013 r., w sprawie C. i inni przeciwko Polsce nr (...)). Trybunał 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.

Sąd wskazał, że przywołane przez odwołującego się artykuły Konstytucji RP nie mogą być interpretowane jako dające tytuł do emerytury określonej wysokości. Odwołującemu nie odebrano całości świadczeń. Nie został on pozbawiony środków do życia. Zmniejszenie świadczenia odwołującego stanowi urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości społecznej. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z 19 listopada 2013 r. sygn. akt III AUa 397/13 ograniczanie przywilejów byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa PRL jest urzeczywistnieniem zasady sprawiedliwości społecznej, którą definiują w oparciu o kryteria i wartości konwencyjne. Zasada ta nie może być przywoływana w obronie przywilejów sprzecznych ze swoim fundamentem aksjologicznym. Tak pojmowanej sprawiedliwości społecznej nie da się pogodzić z utrzymywaniem przywilejów związanych ze służbą w organach bezpieczeństwa reżimu totalitarnego. Na tych organach oparte było bowiem funkcjonowanie aparatury naruszającej podstawowe prawa człowieka.

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

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego złożył E. K.. Zaskarżając wyrok w całości zarzucił

1. rażąco obrazę przepisów prawa materialnego:

- 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 służba odwołującego stanowiła służbę na rzecz „totalitarnego państwa”, a tym samym poprzez arbitralne przypisanie odwołującemu, w akcie prawnym rangi ustawy, winy za działania związane z naruszeniami w przedmiotowym okresie historycznym, do których odwołujący w żaden sposób się nie przyczynił;

- 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. 1 i 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegającą na zastosowaniu represji poprzez utrzymanie w mocy wydanych uprzednio decyzji - bez wykazania winy indywidualnej, aprobując zastąpienie w tym zakresie władzy sądowniczej władzą ustawodawczą i uznaniu wszystkich funkcjonariuszy będących w służbie w tamtym okresie za winnych działań zasługujących na penalizację;
- art. 64 Konstytucji poprzez naruszenie konstytucyjnie zagwarantowanego prawa własności oraz art. 1 Protokołu nr (...) do Konwencji oraz art. 17 Karty Praw Podstawowych Unii polegającą na naruszeniu zasady ochrony praw nabytych poprzez utrzymanie w mocy decyzji o drastycznym obniżeniu Odwołującemu przysługujących mu pierwotnie uposażeń;
- art. 9 i art. 91 pkt 3 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej polegające na zanegowaniu zasady efektywnej kontroli sądowej poprzez konsekwentne posługiwanie się przepisami ustawy zaopatrzeniowej,



które w obliczu praw podstawowych zagwarantowanych unijnymi zasadami, powinny być uznane za sprzeczne i skutecznie pomijane w procesie;

2. naruszenie prawa procesowego, które miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie, tj. art. 233 § 1 k.p.c. na skutek dokonania przez Sąd I instancji oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego w sposób dowolny i niekompletny, pominięcie twierdzeń odwołującego i uznanie własnych przekonań za słuszne i wyłączne;

2. sprzeczność istotnych ustaleń faktycznych Sądu z treścią zebranego materiału dowodowego, polegającą na przyjęciu, że okoliczności ujawnione w toku postępowania dają podstawy by przyjąć, że odwołujący dopuścił się indywidualnych bezprawnych czynów o charakterze operacyjnym, wykonywał czynności wywiadowcze bądź kontrwywiadowcze, nakierowane na represję obywateli oraz dążące do zwalczania opozycji, co świadczy o czynnym działaniu na rzecz służby bezpieczeństwa, mimo że nie znalazło to potwierdzenia w informacji o przebiegu służby odwołującego.

III. Wskazując na powyższe okoliczności, na zasadzie art. 368 § 1 pkt 5 k.p.c., wniósł o:

1. uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i zmianę zaskarżonych decyzji poprzez ustalenie na rzecz odwołującego prawa do emerytury i renty inwalidzkiej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 roku,

2. zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego kosztów postępowania oraz kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Organ rentowy wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest częściowo zasadna, tj. w zakresie kwestionującym rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji oddalające odwołanie od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 3 lipca 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej. W zakresie kwestionującym rozstrzygnięcie dotyczące odwołania od decyzji z 3 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej renty inwalidzkiej - nie zasługuje na uwzględnienie.

Przypomnieć należy, że zaskarżonymi decyzjami z 3 lipca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 oraz art. 22a 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, (...) Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, (...) Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 z późn. zm.) oraz w oparciu o informację otrzymaną z Instytutu Pamięci Narodowej z 3 lipca 2017 r. uznał, że służba E. K. w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 14 grudnia 1954 r. miała charakter służby na rzecz państwa totalitarnego, i w związku z tym obniżył mu wysokość emerytury i renty policyjnej.

E. K. kwestionował przyjęcie przez organ rentowy, że jego służba w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 14 grudnia 1954 r. była wykonywana na rzecz państwa totalitarnego.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, dokonując oceny zasadności zaskarżonej decyzji należy wziąć pod uwagę kilka aspektów sprawy. Mianowicie: 1. Czy E. K. pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego, w rozumieniu art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), 2. Czy obniżenie odwołującemu się po raz drugi na przestrzeni kilku lat z tych samych przyczyn świadczenia emerytalnego narusza obowiązującą w polskim porządku prawnym zasadę ne bis in idem (zakazu orzekania dwa razy w tej samej sprawie). 3. Czy obniżenie należnego mu świadczenia po wielu - trzydziestu sześciu latach od zakończenia służby jest zgodne z normami prawa unijnego,

Konstytucji RP, czy nie narusza normy zawartej w art. 1 Protokołu nr (...) do 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.).

Odnosnie kwestii pełnienia przez E. K. służby na rzecz państwa totalitarnego na wstępie należy poczynić kilka uwag natury ogólnej.

Zgodnie z treścią art. 13a ust. 1 na wniosek organu emerytalnego Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Zgodnie z art. 13a ust. 5 ustawa informacja o przebiegu służby jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzonym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy. Informacją tą sąd powszechny nie jest związany zarówno co do faktów, jak też ich kwalifikacji prawnej. Sąd Najwyższy, jak i sądy powszechne, jednomyślnie przyjmują, że w sprawach ubezpieczeń społecznych, także w odniesieniu do okoliczności stwierdzanych zaświadczeniem wydanym przez IPN na podstawie art. 13a ustawy z 18 lutego 1994 r., okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowodniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego, zaś art. 247 k.p.c. nie ma zastosowania. Stanowisko takie wyrażano na tle art. 13a ustawy z 1994 r. przed nowelizacją dokonaną ustawą z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U.2016.2270) (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 9.12.2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298), jak i obecnie Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 16 grudnia 2020 r. w sprawie III UZP 1/20.

Wprawdzie z literalnego brzmienia przepisu art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. wynika, że jedynym kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa jest formalna przynależność do określonych w przepisie jednostek organizacyjnych będących częścią aparatu systemu policyjnego w okresie od 22.07.1944 r. do 31.07.1990 r., to jednak - zdaniem Sądu Apelacyjnego - dokonując interpretacji pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” należy odwołać się do wykładni tego pojęcia dokonanej w uchwale składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r., III UZP 1/20. W uchwale III UZP 1/20 Sąd Najwyższy wskazał, 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). Sąd Najwyższy wyraził zapatrywanie, że 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).

Rekapitułując 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 wskazane 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. 13b, 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).

Podzielenie przez Sąd meriti w rozpoznawanej sprawie wykładni prawa wyrażonej przez Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów w sprawie III UZP 1/20 nie naruszy art. 390 § 2 k.p.c., który stanowi, że uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie prawne wiąże jedynie w danej sprawie. Sąd powszechny wprawdzie nie jest związany wydanymi przez Sąd Najwyższy uchwałami, którym nie nadano mocy zasady prawnej, to jednak rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy sprawy o identycznym stanie prawnym powoduje, że wydając orzeczenia w konkretnych sprawach sądy powszechne muszą liczyć się z taką uchwałą, szczególnie mając na uwadze autorytet i rolę Sądu Najwyższego w zakresie kształtowania praktyki i ujednolicania orzecznictwa sądów.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku rozpoznając sprawy o obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych, na podstawie art. 15c i 22a 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, (...) Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, (...) Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, stoi na stanowisku o konieczności respektowania praw odwołujących się funkcjonariuszy do rzetelnych procesów. Z samego faktu społecznie negatywnej oceny służby funkcjonariuszy w poprzednim ustroju komunistycznym, nie wynikają podstawy, oparte na winie zbiorowej, pozwalające na systemową redukcję praw podmiotowych funkcjonariuszy. Sąd meriti podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, wyrażone w sprawie sygn. akt III AUa 682/21, że: „nie bez znaczenia są (...) regulacje prawa unijnego będące częścią polskiego porządku prawnego art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 dalej (...)) przemawiające przeciwko przyjmowaniu akceptacji odpowiedzialności obywateli Unii Europejskiej, którymi są również obywatele Polski, opartej na winie zbiorowej oraz ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne uprawnienia sądów do wymierzania sprawiedliwości. Prawa podstawowe Unii Europejskiej wykluczają odpowiedzialność zbiorową obywateli Unii, za przeszłość w ramach retrospektywnej sprawiedliwości przy przyjęciu konstytucyjnej zasady ciągłości państwa polskiego. Odwołać tu się przede wszystkim do art. 17 i 47 Karty Praw Podstawowych w związku z art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, w formie skróconej (...)). Artykuł 17 KPP jest odpowiednikiem art. 1 Protokołu Nr (...) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. w P. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36 poz. 175), i zapewnia ochronę co najmniej taką samą jak Protokół (...), bowiem zgodnie z art. 6 ust. 3 (...) prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Z kolei art. 47 KPP stanowi gwarancję prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu i zgodnie z nim każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii

zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Regulacja ta jest zatem odpowiednikiem art. 6 (prawo do sądu) i 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) 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 koreluje z art. 45 i 78 Konstytucji RP. W tym kontekście przypomnieć trzeba, że podstawą zasadą prawa unijnego jest zasada pierwszeństwa tego prawa w stosunku do prawa krajowego, co wyklucza tworzenie w prawie krajowym przepisów sprzecznych z prawem wspólnotowym. W razie kolizji normy unijnej z prawem krajowym – norma krajowa nie zostaje uchylona, ale ustępuje pierwszeństwa w zastosowaniu odpowiedniej normie prawa unijnego. Celowym wydaje się przypomnieć w zakresie zasady pierwszeństwa prawa unijnego, że bezpośrednio po wejściu Polski Unii Europejskiej 11 maja 2004 r. (M.P. Nr 20 poz. 359) opublikowano Ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów RP w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej wydane na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w którym wyjaśniono obywatelom polskim zasady stosowania prawa unijnego. W ogłoszeniu tym poinformowano między innymi, że: ‘Na porządek prawny Unii Europejskiej składa się prawo pierwotne oraz prawo wtórne, uzupełniane orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), który został powołany w celu kontrolowania przestrzegania oraz dokonywania wykładni prawa wspólnotowego. Podstawową zasadą prawa wspólnotowego, ustaloną w orzecznictwie ETS, jest zasada nadrzędności, która przewiduje, że prawo pierwotne oraz akty wydane na jego podstawie będą stosowane przed prawem krajowym.’ 1 grudnia 2009 r. wszedł w życie Traktat z Lizbony, którego załącznikiem jest Deklaracja Nr 17 Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła ten Traktat - odnosząca się do zasady pierwszeństwa. W deklaracji tej Konferencja przypominała, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo. Do przedmiotowej deklaracji Konferencja załączyła opinię (...) Prawnej Rady dotyczącą pierwszeństwa, w wersji zawartej w dokumencie (...) (JUR 260). W opinii tej z 22 czerwca 2007 r. wskazano: że: ‘Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego stanowi podstawową zasadę tego prawa. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, C. przeciwko (...)), w Traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.’ (...) Deklaracja Nr 17 odnosząca się do zasady pierwszeństwa, była przedmiotem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego grupy posłów, jednakże postępowanie w tej sprawie wyrokiem z 10 listopada 2010 r. sygn. akt K 32/9 (OTK-A 2010/9/110) Trybunał umorzył.

Ponownie zaakcentowania wymaga, że do zastosowania art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej, że nie wystarczy pełnić służby w jednostkach wymienionych w art. 13b tej ustawy, albowiem służba ta musi mieć jeszcze cechy „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Inna wykładnia cytowanego przepisu, zdaniem Sądu Apelacyjnego, miałyby charakter niekonstytucyjny i naruszałyby m.in. art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie godności człowieka, której ochrona i poszanowanie jest obowiązkiem poprzez stygmatyzowanie emerytów policyjnych i ich dyskredytację prawną i moralną, art. 67 ust 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust 3 Konstytucji (prawo do zabezpieczenia społecznego), z uwagi na brak zróżnicowania emerytów mundurowych i brak proporcjonalności przyjętych rozwiązań oraz art. 2 Konstytucji (ochrony praw nabytych poprzez zakaz stanowienia norm arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady sprawiedliwości społecznej), a w odniesieniu do praw majątkowych także art. 64 ust 2 Konstytucji”.

Zatem, do zastosowania rygorów z art. 15c oraz art. 22a 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, łamaniem praw człowieka i obywatela.

Sąd pierwszej instancji, na podstawie kopii akt osobowych i zeznań odwołującego ustalił, że E. K. (ur. (...)) służbę rozpoczął na własną prośbę 27 stycznia 1948 r. jako milicjant Kompanii Operacyjnej Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w B.. Następnie od 1 czerwca 1948 r. pełnił służbę jako milicjant Komendy Powiatowej Milicji Obywatelskiej w W. Mazowieckiem, od 5 sierpnia 1950 r. jako milicjant Komendy Powiatowej Milicji Obywatelskiej w S., od 2 marca 1951 r. jako starszy wywiadowca Komendy Powiatowej Milicji Obywatelskiej w S., od 30 listopada 1951 r. jako referent, starszy oficer śledczy, starszy oficer dochodzeniowy, inspektor Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w B., od 9 listopada 1962 r. jako naczelnik Wydziału Dochodzeniowego. 31 października 1981 r. odwołujący został zwolniony ze służby w MO.

Komendant Wojewódzki Milicji Obywatelskiej w B. decyzjami z 12 listopada 1981 r. przyznał mu prawo do emerytury milicyjnej i milicyjnej renty inwalidzkiej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zarówno z zeznań odwołującego, jak i dokumentów zawartych w jego aktach osobowych wynika, że służbę na rzecz państwa totalitarnego pełnił on jedynie w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 30 listopada 1951 r. Natomiast w okresie od 1 grudnia 1951 r. do 14 grudnia 1954 r. pełniona przez niego służba nie miała takiego charakteru.

Uzupełniając ustalenia Sądu Okręgowego co do przebiegu służby E. K. należy zaznaczyć, że z zaświadczenia z 13 lipca 1976 r. nr (...) wydanego przez Związek (...) o (...) w B. wynika, że E. K. jest członkiem zwyczajnym ZBoWID oraz, że do działalności kombatanckiej zalicza mu się „walki zbrojne o utrwalenie Władzy Ludowej od 27 stycznia 1948 r. do 30 listopada 1951 r.” (k. 193 akt sądowych). Zaświadczenie naczelnika Wydziału Kadr (...) w B. z 13 lipca 1976 r. wskazuje, że „E. K. jako funkcjonariusz MO/Służby Bezpieczeństwa brał udział od 27 stycznia 1948 r. do 30 listopada 1951 r. w walce z bandami i reakcyjnym podziemiem” (k. 308 akt sądowych). Ze szczegółowej opinii bezpośredniego przełożonego (k. 301 akt) wynika, że „mjr E. K. w resorcie spraw wewnętrznych służbę pełni od 27 stycznia 1948 r. W początkowym okresie służby brał bezpośrednio udział w walkach zbrojnych o utrwalenie władzy ludowej”. Z charakterystyki przebiegu służby w MO z 11 maja 1981 r. (k. 302 akt sądowych) wynika, że „mjr E. K. w początkowym okresie służby brał bezpośredni udział w walkach z bandami reakcyjnego podziemia na terenie woj. (...)”. W raporcie skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych z 26 sierpnia 1981 r. (k. 305-306 sądowych) E. K. opisuje, że brał czynny udział w zbrojnej walce z bandami reakcyjnymi, m.in. uczestniczył w likwidacji 7-osobowej bandy (...) w marcu 1949 r. w okolicy S. a wcześniej w sierpniu 1948 r. wpadł w zasadzkę ogniową bandy (...) w okolicy K.. W 1951 r. był oddelegowany z (...) S. do pracy w grupie operacyjnej (...) w S. i rozpracowywał bandę (...), która wiosną 1952 r. została zlikwidowana. Niezależnie od tego uczestniczył również w wielu innych akcjach przeciwko reakcyjnemu podziemi.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, treść ww. dokumentów potwierdza, że w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 30 listopada 1951 r. E. K. był czynnie zaangażowany w działalność bezpośrednio ukierunkowaną na realizowanie przez państwo totalitarne/komunistyczne jego ustrojowo zdeterminowanych funkcji i zadań, podejmował aktywne działania nękające przeciwników politycznych reżimu komunistycznego, naruszając tym samym ich podstawowe prawa i wolności.

Natomiast w okresie późniejszym, od 1 grudnia 1951 r. do nabycia emerytury i renty jego służba ograniczała się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej. Z przebiegu jego służby i wniosku przełożonego z 22 listopada 1951 r. (k. 172, 197 akt sądowych) wynika, że na podstawie rozkazu z 30 listopada 1951 r. został skierowany do pełnienia służby w (...) w B. na stanowisko referenta sekcji II Wydziału III (...). Od tego czasu na tym i na kolejno zajmowanych stanowiskach: starszego oficera śledczego, starszego oficera dochodzeniowego, inspektora i naczelnika zajmował się prowadzeniem i nadzorowaniem spraw o charakterze kryminalnym i gospodarczym, co potwierdzają liczne dokumenty z jego akt osobowych.

Podkreślenia wymaga, że okoliczność, że w okresie od 1 grudnia 1951 r. do 14 grudnia 1954 r. wykonywał on służbę w strukturach SB sama przez się nie oznacza jego indywidualnego zaangażowania bezpośrednio ukierunkowanego na łamanie praw człowieka. Dokumenty zawarte w aktach osobowych odwołującego z tego okresu nie wskazują aby podejmował on 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. W toku postępowania nie zostały przedstawione przez organ rentowy dowody, z których wynikałoby, że w ww. okresie podejmował działania zmierzające do zastraszania jednostek, grup obywateli lub innego im szkodenia. Jedynym dowodem, na który powołał się organ rentowy, była informacja IPN o przebiegu służby odwołującego się na rzecz państwa totalitarnego.

A zatem podsumowując, Sąd Apelacyjny uznaje, że E. K. służbę na rzecz państwa totalitarnego, w rozumieniu art.13b, ustawy pełnił w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 30 listopada 1951 r.

Drugą kwestią, istotną dla oceny czy organ emerytalno-rentowy słusznie obniżył E. K. wysokość emerytury, jest kwestia dopuszczalności ponownego obniżenia mu emerytury na przestrzeni kilku lat z tych samych przyczyn, bez zaistnienia nowych, innych niż poprzednio okoliczności.

Należy przypomnieć, że decyzją z 12 listopada 2009 r., Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie przepisów ustawy zaopatrzeniowej oraz informacji IPN z 21 maja 2009 r., dokonał obniżenia emerytury E. K. z uwagi na to, że w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 14 grudnia 1954 r. pełnił on służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, obniżenie po raz drugi należnej odwołującemu emerytury z tych samych przyczyn, stanowi wyraz represji ustawodawcy za ten sam okres pełnienia służby i narusza obowiązującą w polskim porządku prawnym zasadę *ne bis in idem* (zakaz orzekania dwa razy w tej samej sprawie). Prowadzi do naruszenia konstytucyjnych zasad równości wobec prawa, ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonego prawa oraz niedziałania prawa wstecz.

Zasada *ne bis in idem* swoje źródło wywodzi z wielostronnych umów międzynarodowych wiążących Polskę, w szczególności z art. 4 ust. 1 Protokołu nr (...) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC) oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: (...)).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 Protokołu nr (...) do Konwencji „nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwa, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa”.

Uznając powyższe za słuszne i przenosząc przez analogię na grunt sprawy niniejszej należy zwrócić uwagę, że ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2016 r. jest ponowną represją wobec byłych funkcjonariuszy jednostek służb bezpieczeństwa państwa. Pierwsza zmiana obniżająca ich świadczenia emerytalne w związku ze służbą w tych jednostkach wprowadzona została w 2009 r. i skutecznie zaimplementowała zasadę sankcjonowanej odpowiedzialności za tę służbę, zabierając tym funkcjonariuszom uprzywilejowany przelicznik 2,6% za rok służby i wprowadzając w jego miejsce przelicznik 0,7%.

Funkcjonariusze ci zostali zatem skutecznie na podstawie prawa ubezpieczeń społecznych poddani negatywnej ocenie, za swoją służbę w jednostkach organów bezpieczeństwa PRL. Obecnie ustawa zmieniająca z grudnia 2016 r. ponownie kształtuje wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, nakładając na nich kolejną i znacznie obniżającą ich świadczenia, sankcję.

Tymczasem prawo zabezpieczenia społecznego nie jest dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania nie mające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. W tym aspekcie nowelizacja zdaje się mieć charakter represyjno-odwetowy, niezajdujący ochrony w regulacjach konstytucyjnych. Represje te w stosunku do prawa do zabezpieczenia społecznego (polegające na całkowitym odebraniu prawa do zabezpieczenia emerytalnego za okres służby do 1990 r. oraz istotnym obniżeniu emerytur wypracowanych słusznie w III RP) są dalej idące i silniejsze aniżeli represje i sankcje stosowane wobec

funkcjonariuszy, którym udowodniono popełnienie przestępstwa w związku ze służbą i którzy zostali na tej podstawie skazani prawomocnymi wyrokami sądów.

Odnieść się należy także do kolejnego najistotniejszego mechanizmu obniżenia świadczeń mundurowych, który stanowi novum w stosunku do poprzedniej ustawy dezubekizacyjnej, a 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, co najważniejsze, nawet po wypracowaniu 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 jaskrawy klóci 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).

Należy także zauważyć, że Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów III UZP 1/20 podkreślił, iż zasada *ne bis in idem* obejmuje także inne postępowania niż karne o ile wiążą się one z zastosowaniem środków represyjnych. Z takim właśnie zastosowaniem środków represyjnych mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, skoro niniejsze postępowanie wiąże się z obniżeniem świadczenia emerytalnego (sankcja, represja) w związku z dobrowolnym podjęciem służby w formacjach służby bezpieczeństwa państwa totalitarnego (czyn). W dalszej części, Sąd Najwyższy wskazał, iż dwukrotna ocena tego samego okresu pracy (która raz obliżowała do obniżenia emerytury przez przyjęcie wskaźnika 0,7 % za każdy rok służby, a obecnie wskaźnika 0,00 %) ingerująca w świadczenie emerytalne nie niesie ze sobą żadnych nowych argumentów, bo za taki nie można uznać faktu, że poprzednia regulacja nie była pełna (zob. uzasadnienie projektu do ustawy nowelizującej) a *de facto* realizuje te same cele co poprzednio (odebranie ponowne praw niesłusznie nabytych przez zmniejszenie wskaźnika postawy wymiaru) i jako taka godzi w konstytucyjną zasadę *ne bis in idem* (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r. P 50/13, OTK-A 2014 nr 9, poz. 103, pkt 107- 108 uzasadnienia SN z 16 września 2020 r. III UZP 1/20).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie można też pominąć w kontekście pozbawienia (ograniczenia) świadczeń emerytalnych przyznanych prawomocnymi decyzjami, że polski ustawodawca dostosował polskie regulacje w tym zakresie do orzecznictwa ETPCz, poważnie ograniczając możliwość odebrania tych świadczeń i to nawet wtedy, gdy ich przyznanie było w ogóle bezpodstawne. Uczynił to ustawą z 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 3 kwietnia 2017 r. poz. 715), która weszła w życie 18 kwietnia 2017 r., kiedy to w podstawowej ustawie emerytalnej z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych emerytalnej (w art. 114 tejże) wprowadzono regulację, że nawet jeżeli przyznano ubezpieczonemu świadczenie, które mu nie przysługiwało wcale albo przyznano je w błędnej zawyżonej wysokości (art. 114 ust.1 pkt 6), to organ rentowy może takie świadczenie odebrać (zmniejszyć) tylko wtedy, gdy od daty wydania takiej błędnej decyzji nie upłynęły 3 lata (art. 114 ust 1e pkt 3 ustawy). Nawet jednak, gdy organ dostrzeże swoją omyłkę przed upływem 3 lat powinien odstąpić od uchylecia lub zmiany decyzji, z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 6, jeżeli uchylenie lub zmiana decyzji wiązałaby się z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej, ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności (art. 114 ust. 1g).

Regulacje te to oczywiste nawiązanie do zasady proporcjonalności, ulokowanej w art. 31 ust 3 Konstytucji RP ale przede wszystkim wyjście naprzeciw rozumieniu tej zasady w ukształtowanym na tle dopuszczalności odbierania świadczeń orzecznictwie ETPCz (por. np. wyroki ETPCz w sprawach: M. przeciwko Polsce, wyrok 15 września 2009, skarga nr (...); wyroki z 4 grudnia 2012 r. w sprawach: K. przeciwko Polsce, skarga nr (...); L. przeciwko Polsce, skarga nr (...); M. przeciwko Polsce, skarga nr (...); M. przeciwko Polsce, skarga (...); Świątek przeciwko Polsce, skarga nr (...); Szewc przeciwko Polsce, skarga (...); S. przeciwko Polsce, skarga nr (...)) oraz wyroki Trybunału: z 4 marca 2013 r. w sprawach S. przeciwko Polsce; skarga nr (...); S. przeciwko Polsce, skarga (...)). Regulację z art. 114 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych rozciągnięto również

na pozbawienie (zmniejszenie) świadczeń emerytalno-rentowych rolników (por. 44 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U.2020.174 j.t.). Podobne ograniczenia w tym zakresie wprowadzono do ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U.2020.586 j.t.), gdzie kwestię tę reguluje art. 32 tej ustawy. Takie same wreszcie ograniczenia w zakresie pozbawienia świadczeń ustawodawca wprowadził wówczas do ustawy mającej znaczenie w niniejszej sprawie czyli ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...). W art. 33 tejże ustawy również zablokowano bowiem możliwości odebrania świadczenia (jego zmniejszenia) wadliwe przyznanego po upływie 3 lat od wydania, a odbierając świadczenie (zmieniając jego wysokość) w ciągu 3 lat od wydania decyzji - organ rentowy musi i tak odstąpić od uchylecia lub zmiany decyzji, jeżeli uchYLECIE lub zmiana decyzji wiązałyby się z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej, ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności (art. 33 ust. 1 pkt, ust. 4,7 i 8 tej ustawy).

Zmiany wprowadzone do ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) przez ustawę z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), na których oparte są zaskarżone decyzje, są zatem wyraźnym odejściem ustawodawcy od powyższej regulacji zgodnych ze standardem konstytucyjnym i utrwalonym standardem wynikającym z orzecznictwa ETPCz na tle art. 1 Protokołu Nr (...) do Konwencji o ochronie (...) w zakresie ochrony prawa do świadczeń emerytalnych przed ich arbitralnym pozbawieniem (istotnym ograniczeniem wysokości). Taki pogląd wyraża Sąd Apelacyjny w Białymstoku w podobnych sprawach dotyczących obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszom SB (por. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w sprawie sygn. akt III AUa 682/21).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zaakcentowania też wymaga, że ustawa dezubekizacyjna wprowadziła odpowiedzialność zbiorową i swoim zakresem podmiotowym objęła, bez wyjątków, wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa zatrudnionych w formacjach wymienionych w ustawie, niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju wykonywanych czynności, czy zajmowanego stanowiska. Obniżono im emerytury i renty w sposób bardziej niekorzystny, niż jest to obecnie dopuszczalne, nawet wobec funkcjonariuszy prawomocnie skazanych przez sąd za popełnione przestępstwa. Ci ostatni funkcjonariusze mogą zostać pozbawieni świadczeń emerytalnych przysługujących służbom mundurowym przez obniżenie ich do poziomu przysługującego w ramach powszechnego systemu emerytalnego. Ustalenie warunków przyznawania świadczeń rentowo-emerytalnych według zasad mniej korzystnych od powszechnego systemu emerytalnego, oznacza represje i dyskryminację.

Sąd meriti podkreśla, że Sąd Apelacyjny w Białymstoku przy rozpoznawaniu spraw dotyczących obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszom pełniącym służbę w jednostkach organizacyjnych wymienionych w ustawie z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), we wszystkich dotychczasowych orzeczeniach, prezentuje jednolite stanowisko, że sam fakt, że dany funkcjonariusz służył w okresie wskazanym w informacji IPN w jednostce wymienionej w przepisach ustawy dezubekizacyjnej nie oznacza, że jego służba była nakierowana na łamanie prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, że była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego.

Zasada sprawiedliwości społecznej, która została wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest kojarzona z koniecznością poszanowania niezbywalnej godności człowieka, który powinien być traktowany przez organy państwa w sposób bezstronny i sprawiedliwy według jednolitej miary dla wszystkich. Jednocześnie oznacza ona zakaz arbitralności państwa przy określeniu sytuacji prawnej obywateli. Zasada sprawiedliwości społecznej jest zatem wyznacznikiem zmierzającym do tego, aby Państwo podejmowało wobec swoich obywateli działania, które nie będą miały cech dowolności, powinna ona uwzględniać indywidualne przypadki, które pozwalają na uwzględnienie szczególnej sytuacji danego podmiotu.

Nie można tej zasady pogodzić z sytuacją obniżenia należnej funkcjonariuszowi SB emerytury po raz drugi, pomimo nie udowodnienia mu żadnych nowych czynów karalnych czy innych czynów polegających na naruszaniu praw człowieka i obywatela w okresie wykonywanej pracy.



Zdaniem Sądu Apelacyjnego obniżenie odwołującemu się emerytury po raz drugi z tych samych przyczyn jest niezasadne nie tylko w kontekście regulacji prawa unijnego, jak również, z punktu widzenia możliwości pozbawienia czy ograniczenia świadczeń emerytalno-rentowych w zakresie przyznanej im ochrony z art. 1 Protokołu Nr (...) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego 20 marca 1952 r. w P..

Stąd też, Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. w związku z art. 417<sup>14</sup> § 2 k.p.c., zmienił zaskarżony wyrok i poprzedzającą do decyzję organu rentowego dotyczącą ponownego ustalenia wysokości emerytury należnej E. K. uznając, że emerytura powinna być wypłacana w wysokości sprzed października 2017r.

Natomiast w odniesieniu do rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji dotyczącego wysokości renty policyjnej stwierdzić należy, że:

E. K. służbę na rzecz państwa totalitarnego pełnił w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 30 listopada 1951 r. Decyzją z 12 listopada 1981 r. organ emerytalno-rentowy przyznał mu prawo do milicyjnej renty inwalidzkiej.

Wysokość tego świadczenia, na podstawie przepisów ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, nie została ograniczona, z uwagi na pełnienie przez niego służby na rzecz państwa totalitarnego. Zaskarżoną decyzją z 3 lipca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji uczynił to po raz pierwszy.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów sygn. akt III UZP 1/20 zauważył, że problem odebrania przywilejów funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa stanowił przedmiot wypowiedzi ETPCz, który rozpoznał 1.628 spraw z perspektywy naruszenia art. 1 Protokołu nr (...) do Konwencji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia (skarga nr (...), A. C. przeciwko Polsce) Trybunał podkreślił, że: (-) obniżenie lub zawieszenie emerytury może stanowić ingerencję we własność, która musi być uzasadniona; (-) pojęcie "interes publiczny" jest z konieczności szerokie. Uznając za naturalne, że swoboda ustawodawcy przy implementacji polityk społecznej i gospodarczej powinna być szeroka, Trybunał wielokrotnie deklarował, że szanuje ocenę ustawodawcy w zakresie tego, co leży w interesie publicznym, jeśli nie jest ona oczywiście pozbawiona uzasadnionych podstaw. Nie jest ona jednak nieograniczona. Trybunał musi być przekonany, że została zachowana rozsądna proporcja między użytymi środkami i celem, jaki miał być w ten sposób osiągnięty. Wyraża to pojęcie "właściwa równowaga", jaka musi być zachowana między wymaganiami ogólnego interesu społeczności i ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności Trybunał musi upewnić się, czy na skutek ingerencji dana osoba nie została nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążona; (-) przy ocenie proporcjonalności środków podejmowanych przez państwo w sferze praw emerytalnych ważne jest ustalenie czy prawo skarżącego do świadczeń z danego systemu ubezpieczeń społecznych zostało naruszone w sposób dotyczący samej jego istoty. Ważna może być również natura odebranego świadczenia, w szczególności, czy jego źródłem był szczególnie korzystny system emerytalny dostępny jedynie pewnym grupom. Ocena w tym zakresie różni się zależnie od konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego; całkowite pozbawienie uprawnień powodujące utratę środków utrzymania, co do zasady oznacza jednak naruszenie prawa własności, ale 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 a także dodatki z tytułu pełnienia służby w warunkach niebezpiecznych; (-) charakter świadczenia (przyznanie go w ramach specjalnego systemu i tylko dla określonego katalogu osób) także musi być wzięty pod uwagę; (-) kwestia uprzywilejowanej pozycji, z jakiej korzystały osoby należące do komunistycznej elity, policji politycznej czy sił zbrojnych była już badana przez Trybunał (vide sprawy G. przeciwko Niemcom, decyzja nr (...); L. i R. przeciwko Niemcom, decyzja nr (...)) i uznana za słuszną, co do celu jakim było wyeliminowanie wygórowanych świadczeń, zwłaszcza po zmianie na ustrój demokratyczny; (-) skarżący nie mogą oczekiwać, że przywileje przyznane im w czasach komunistycznego reżimu będą w każdych okolicznościach nieodwoływalne.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zmniejszenie E. K. przez organ emerytalno-rentowy wysokości renty inwalidzkiej według zasad określonych w przepisie art. 22a ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy

Policji (...), nie narusza przepisów Konstytucji RP, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Traktatu o Unii Europejskiej. Nie narusza rozsądnej proporcji między użytymi w tej ustawie środkami i celem ustawodawcy, jaki miał być osiągnięty tj. ograniczenia funkcjonariuszom struktur bezpieczeństwa praw niesłusznie nabytych a interesem odwołującego się.

Oceniając decyzję o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej, Sąd Apelacyjny miał na uwadze po pierwsze, że E. K. w okresie 27 stycznia 1948 r. do 30 listopada 1951 r. pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego oraz po drugie, że do obniżenia renty inwalidzkiej doszło po raz pierwszy, bowiem poprzednia ustawa dezubekizacyjna nie dotyczyła rent inwalidzkich i rent rodzinnych. Uznając, że decyzja organu emerytalno-rentowego była prawidłowa, Sąd meriti wziął pod uwagę, że E. K. jest osobą w podeszłym wieku, ma 93 lata, że jest całkowicie niezdolny do pracy i samodzielnej egzystencji, przede wszystkim z uwagi na niewydolność mięśnia sercowego, wieloletnią chorobę wieńcową, przebyty zawał mięśnia sercowego oraz przebytą angioplastykę. A także, że nabył prawo do emerytury i renty inwalidzkiej ponad 40 lat temu, w 1981 r. Od 2016 r. wypłacano mu jedno korzystniejsze świadczenie – rentę policyjną (która w 2016 r. wraz z dodatkiem z tytułu zaliczenia do I grupy inwalidów wynosiła 4385,84 zł). Zgodnie z rozstrzygnięciem Sądu meriti odwołujący się zachowuje prawo do wypłaty emerytury policyjnej w wysokości nieobniżonej obecnie obowiązującą ustawą (w 2016 r. wynosiła ona 4369,94 zł). A zatem poprzez obniżenie renty inwalidzkiej nie zostanie on pozbawiony środków utrzymania niezbędnych do utrzymania dotychczasowych standardów życia. Obniżenie renty inwalidzkiej przy jednoczesnym pozostawieniu emerytury w dotychczasowej wysokości nie narusza prawa własności odwołującego się, zagwarantowanych w art. 64 Konstytucji RP i w art. 1 Protokołu nr (...) do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w art. 17 Karty Praw Podstawowych UE. Zatem uwzględniając powyższe należy uznać, że mechanizm obliczenia renty inwalidzkiej zastosowany przez organ rentowy, zgodnie z art. 22a ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), był uzasadniony.

Z tych względów apelacja w zakresie rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji co do decyzji organu emerytalno-rentowego obniżającej E. K. prawo do renty inwalidzkiej, na podstawie art. 385 k.p.c., została oddalona.

Na koniec należy podkreślić, że Sąd meriti, oceniając rozpoznawaną sprawę w zakresie oceny obu decyzji organu emerytalno-rentowego, starał się z jednej strony uwzględnić zarówno interes Państwa w zapewnieniu sprawiedliwości związanej z demontażem systemu totalitarnego ale też dążył do zapewnienia odwołującemu ochronę jego praw, zgodnie ze standardami Konstytucji RP, prawa unijnego i międzynarodowych konwencji dotyczących ochrony praw człowieka.

Mając zatem na względzie ww. argumenty, Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 385 k.p.c., oddalił apelację w zakresie kwestionującym rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w przedmiocie obniżenia renty inwalidzkiej.

O kosztach postępowania w pierwszej i drugiej instancji orzekł, na podstawie art. 100 k.p.c.