

Sygn.akt III AUa 1202/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 marca 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Marek Szymanowski

Protokolant: Anna Niemyjska - Bocian

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 marca 2022 r. w B.

sprawy z odwołania W. P.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej

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

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

z dnia 17 czerwca 2021 r. sygn. akt IV U 211/21

oddala apelację.

Sygn. akt III AUa 1202/21

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzjami z 7 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej oraz o ponownym ustaleniu wysokości renty na podstawie art. 15c, art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz informacji IPN ustalił świadczeniobiorcy W. P. od dnia 1 października 2017 roku wysokość emerytury wraz z dodatkami na kwotę 2.069,02 brutto. Podstawa wymiaru świadczenia w wypadku ubezpieczonej wynosiła kwotę 4 757,78 zł, a emerytura wyniosła 60,88% podstawy jej wymiaru, tj. kwotę 2 896,54 zł. Wobec tego, że tak ustalona wysokość emerytury jest wyższa od kwoty przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, w związku z czym została ograniczona do 2.069,02 zł. Z kolei wysokość renty inwalidzkiej ustalono na kwotę 750,00 zł. Podstawę wymiaru świadczenia rentowego określono na kwotę 4 823,92 zł, zaś renta inwalidzka z tytułu zaliczenia do III grupy stanowi 10,83 % podstawy wymiaru, tj. kwotę 522,43 zł. Z uwagi na to, że wysokość renty jest niższa od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości, w związku z czym wysokość renty ustalono na kwotę 750,00 złotych.

Odwołania od powyższych decyzji wywiodła W. P. wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczeń w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r.

Sąd Okręgowy w Olsztynie wyrokiem z 17 czerwca 2021 r. zmienił zaskarżone decyzje i ustalił W. P. prawo do emerytury policyjnej i do policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.

Sąd ustalił, że W. P. została przyjęta do służby w dniu 01.09.1987r. na stanowisko telefonistki Sekcji I w Wydziale Łączności WUSW w O. - do 30.06.1988 r. Od 01.07.1988 r. została mianowana na stanowisko telegrafistki Samodzielnej Sekcji A WUSW w O.. 1.11.1987 r. została oddelegowana do tej Sekcji. Z dniem 1.01.1989 r. została mianowana na stanowisko referenta techniki operacyjnej Samodzielnej Sekcji A WUSW w O., a od 1.07.1989 r. został jej przyznany dodatek specjalny. Wojewódzka Komisja Kwalifikacyjna w O. zaopiniowała pozytywnie jej kandydaturę do podjęcia służby w Policji, czy (...). Następnie pełniła służbę w Policji – do zwolnienia ze służby (15.05.2006 r.). Ostatnio zajmowane stanowisko to asystent w KWP w O..

Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 23 października 2009 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej W. P. od dnia 1 stycznia 2010r. określając ją w wysokości 3 146,64 zł. Wskaźnik podstawy wymiaru świadczenia organ rentowy obniżył stronie odwołującej się za okres służby od 01 listopada 1987 r. do 31 lipca 1990 r. w organach bezpieczeństwa państwa z 2,6 % podstawy wymiaru do 0,7 % podstawy wymiaru za każdy rok służby na podstawie (...) przebiegu służby IPN Nr (...). 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 (akta rentowe – k.32-35). Następnie nastąpiła korekta (...). Anulowano poprzednią i wydano nową (k.48-49 akt organu rentowego) i ustalono w niej okres służby odwołującej w organach bezpieczeństwa państwa od 01.09.1987 r. do 31.07.1990 r.

Wyrokiem z dnia 13.10.2011 r. Sądu Okręgowego w Warszawie XIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych zostało oddalone odwołanie W. P. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w W. z dnia 23.10.2009 r. i z dnia 17.12.2009 r. w sprawie o wysokość emerytury policyjnej (k.55 akt rentowych).

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 Pamięi Narodowej o przebiegu służby odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 września 1987 r. do 31 lipca 1990 r.

Zaskarżonymi decyzjami Dyrektor ZER MSWiA dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej i renty odwołującej, określając je od dnia 1 października 2017 r. odpowiednio na kwotę 2 069,02 zł. i 750,00 zł. W uzasadnieniu organ wskazał, że wskaźnik podstawy wymiaru emerytury strony odwołującej się za okres służby na rzecz totalitarnego państwa obniżono do 0,00 % podstawy wymiaru za każdy rok we wskazanym okresie i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą.

W ocenie Sądu Okręgowego, odwołania zasługiwały na uwzględnienie, mimo tego, że odwołująca w świetle (...) spełnia formalne warunki do objęcia jej skutkami ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r. (Dz. U. 2016r., poz. 2270). Ustawa ta wprowadziła art. 13 b, ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa, w tym m.in. wykonywanie czynności operacyjno – technicznych niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa w jednostkach MSW i ich odpowiednikach terenowych (m.in. w pionach SB w Komendach Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej przemianowanych od 1 sierpnia 1983r. na Wojewódzkie Urzędy Spraw Wewnętrznych) w Wydziale (...) i W (art. 13 b ust.1. pkt 5 podpunkt d). Sąd podkreślił przy tym, iż ustawodawca posłużył się w przepisie art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji ustawową definicją kwalifikującą do organów państwa totalitarnego każdą jednostkę wymienioną enumeratywnie w tym przepisie i każdą z rodzajów służb i pełnionych w nich funkcji bez rozróżnienia czy dana osoba pełniąca tam służbę aktywnie wspierała aparat państwa totalitarnego, czy tylko biernie

w nim uczestniczyła, czy zajmowała decyzyjne stanowisko, czy też należała do tzw. obsługi technicznej aparatu bezpieczeństwa.

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 wykonywalne 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 Okręgowego, Sąd Najwyższy wyłączył spoza działania ustawy tylko taki rodzaj służby w niej wymieniony, który 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.).

Sąd zwrócił uwagę, iż osoby zatrudnione w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, bez względu na zajmowane stanowisko w czasie służby uzyskiwały dodatkowe profity (wyższe wynagrodzenia, łatwiejszy dostęp do uzyskania mieszkań służbowych, itp.) z racji samej tylko przynależności do danej jednostki, czy pełnionej funkcji, niezależnie od tego jakie czynności faktycznie wykonywały (pkt 7.5 wyroku TK z dnia 24 lutego 2010 r. K 6/09). Dodatkowe profity wiązały się z samą tylko przynależnością do jednostki zaliczanej do służby bezpieczeństwa również w odniesieniu do stanowisk, czy funkcji, które prima facie nie wiązały się z żadną działalnością represyjną (prace sekretarek, maszynistek, osób wykonujących czynności porządkowe, techniczne, itp.). Te dodatkowe profity, w tym w szczególności wyższe wynagrodzenia, z racji świadczenia pracy na rzecz struktur bezpieczeństwa przelożyły się na wyższe kwoty świadczeń emerytalno – rentowych przysługujących takim osobom.

Sąd wskazał, że taka formuła zakresu podmiotowego ograniczania przywilejów emerytalnych osób pełniących służbę w organach bezpieczeństwa, znalazła aprobatę w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny oceniając zapisy poprzednio obowiązującej ustawy dezubekizacyjnej wskazał (pkt 6.3 wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. K 6/09), iż „ nie ocenia on indywidualnych motywacji dobrowolnego przecież wybierania służby przez dziesiątki tysięcy osób, głównie młodych mężczyzn, w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej. Jest prawdopodobne, że motywacje czysto zawodowe (służba w tajnej policji) nie różnią się od tych, jakie występują obecnie. Istotną różnicę czyni przedmiot wyboru. W żadnym przypadku wybór służby w tajnej policji politycznej państwa komunistycznego nie zasługuje na aprobatę, niezależnie od komórki organizacyjnej i stanowiska służbowego funkcjonariusza”. Podobnie Europejski Trybunał Praw Człowieka (skarga nr (...), A. C. przeciwko Polsce) wskazał, iż „racją bytu struktur bezpieczeństwa polski ludowej było naruszanie podstawowych wartości, na jakich oparta jest Konwencja Praw Człowieka (pkt 142), a obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim (...) nie może być uważane za formę kary. Emerytury (...) zostały obniżone przez ustawodawcę krajowego nie dlatego, że którakolwiek z osób skarżących popełniła zbrodnię lub ponosiła osobistą odpowiedzialność za naruszanie praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego”.

Sąd Okręgowy przypomniał następnie przebieg służby odwołującej się i wskazał, że pozwany organ nie wykazał w postępowaniu, że odwołująca we wskazanym w (...) okresie działała na rzecz totalitarnego państwa (nie wynikało to także z jej akt osobowych).

W ocenie Sądu Okręgowego, objęcie skarżącej zakresem działania ustawy nie oznacza, iż w ostatecznym rozrachunku jej świadczenia emerytalno – rentowe ulegną obniżeniu, skoro skarżąca stawia szereg słusznych – zdaniem Sądu – zarzutów o niekonstytucyjności zastosowanych w ustawie mechanizmów korygujących świadczenia. Słusznie, zdaniem Sądu, skarżąca wskazuje, iż niedopuszczalne jest z punktu widzenia wartości konstytucyjnych przyjęcie

wskaźnika 0,00 % podstawy wymiaru jej świadczenia emerytalnego za każdy rok jej służby od 01 września 1987 r. do 31 lipca 1990 r. Zauważyć bowiem należy, iż za ten sam okres służby skarżąca już raz miała obniżone świadczenie emerytalne w 2009 r. w trybie poprzedniej ustawy dezubekizacyjnej, która odebrała jej uprzywilejowany przelicznik 2,6% za rok służby i wprowadziła w jego miejsce przelicznik 0,7%. Obecna ustawa ten sam okres nakazuje traktować z przelicznikiem 0,00%. Oceniając taki zabieg ustawodawczy Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20 wyraźnie wskazał, iż w takim wypadku doszło do naruszenia zasady ne bis in idem (zakaz dwukrotnego stosowania sankcji wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn) wyrażonej w art. 45 ust 1. w zw. z art. 2 Konstytucji RP (pkt 104 – 109 uzasadnienia Sądu Najwyższego).

Sąd Okręgowy zwrócił także uwagę, że Trybunał Konstytucyjny wyprowadza skazaną zasadę z wzorca określonego w art. 2 Konstytucji, stanowiąc, że zasada ta należy do fundamentalnych zasad prawa karnego i stanowi jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zaś wszelkie odstępstwa od tej zasady, w szczególności stworzenie organowi władzy publicznej kompetencji do dwukrotnego zastosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn, stanowiłoby naruszenie tej zasady (wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OTK-A z 2008 r. Nr 3, poz. 42; por. wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK-A z 2004 r. Nr 10, poz. 103). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje również pogląd, że zasada ne bis in idem stanowi nadto jeden z elementów prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przejawiający się w zapewnieniu rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, której elementem jest właśnie m.in. zakaz dwukrotnego stosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn (wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06 oraz cyt. tam orzeczenia TK). Co istotne, w uzasadnieniu wspomnianego orzeczenia Sądu Najwyższy zostało podkreślone, iż wskazana zasada obejmuje także inne postępowania, niż karne - o ile wiążą się one z zastosowaniem środków represyjnych (pkt 6 uzasadnienia wyroku SN z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20). Sąd Okręgowy wskazał, że taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie ubezpieczeniowej, skoro postępowanie wiąże się z obniżeniem świadczenia emerytalnego (sankcja, represja). W dalszej części Sąd Najwyższy wskazał, iż dwukrotna ocena tego samego okresu pracy (która raz obliżowała już 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 ponownie praw niesłusznie nabytych przez zmniejszenie wskaźnika postawy wymiaru) i jako taka godzi w konstytucyjną zasadę ne bis in idem (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., P 50/13, OTK-A 2014 nr 9, poz. 103), pkt 107 – 108 uzasadnienia SN z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20).

Sąd pierwszej instancji odniósł się też 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, co najważniejsze, 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 wpłaconego przez ZUS. Taka regulacja, zdaniem Sądu, w sposób oczywisty narusza podstawowe zasady konstytucyjne wywodzonych z brzmienia art. 2 Konstytucji RP (ochroną praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonego 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. W ocenie Sądu, 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 po 1990 r. w służbie dla wolnej, demokratycznej Polski.

Zdaniem Sądu, 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. W ocenie Sądu, odebranie teraz takim funkcjonariuszom uprawnień nabytych słusznie i sprawiedliwie w III RP, za nienaganną służbę stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionej przez nie prawa.

Sąd wskazał również, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 dokonując oceny zapisów pierwszej ustawy dezubekizacyjnej z dnia 23 stycznia 2009 r. upatrywał jej zgodności z Konstytucją (z zasadą ochrony praw słusznie nabytych) właśnie w jednakowym potraktowaniu służby po roku 1990 r. - podobnie Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzji z dnia 14 maja 2013 r. (skarga nr (...) C. przeciwko Polsce).

Mając na uwadze powyższe, Sąd uznał odwołania za uzasadnione i na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. zmienił obie zaskarżone decyzje.

Apelację od powyższego wyroku wniósł Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego w całości i zarzucił mu naruszenie:

1. art. 15c i art. 22a 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. 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 Odwołująca pełniła formalnie służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenie jej świadczeń z zabezpieczenia społecznego służb mundurowych,

2. art. 15c i art. 22a 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 oraz policyjnej renty inwalidzkiej w stosunku do byłego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

3. art. 2, art. 7, art. 8, art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z

1997 r., nr. 78 poz. 483 z późn. zm.) w zw. z art. 15c, art. 22a oraz art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 2 ust 1 i 4 ustawy zmieniającej poprzez ich niezastosowanie i wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązujących przepisów prawa,

4. art. 188 Konstytucji RP poprzez samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w

zastępstwie" Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 15c oraz art. 22a 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,

5. art. 177 § 1 pkt 3¹ 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, P 16/19 oraz P 10/20, w których ma zostać rozstrzygnięta kwestia zgodności z Konstytucją art. 15c, art. 22a i art. 24a w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, 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 odwołującej się jest niekonstytucyjność przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonych decyzji z dnia 07.07.2017 r. (znak: KR W/ (...)) o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej oraz o ponownym ustaleniu policyjnej renty inwalidzkiej,

6. art. 2, art. 32, art. 31 ust 3, art. 45 oraz art. 67 ust 1 Konstytucji RP w związku

z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15 c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, poprzez autonomiczne uznanie, iż art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej naruszają zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę równości wobec prawa, 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, a także ustalenie świadczenia w wysokości odpowiadającej przeciętnej wysokości tego rodzaju świadczeń wypłacanych w Polsce, a w związku z tym zachowanie zasady proporcjonalności wymaganej przez prawo krajowe i międzynarodowe odnośnie modyfikacji reguł zabezpieczenia społecznego,

7. 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 odwołującej się nie stanowi „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej, pomimo ustalenia iż pełniona była w jednostce wymienionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej tj. Wydziale Łączności WUSW w O. oraz Samodzielnej Sekcji A WUSW w O.,

8. 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 Odwołującą się okoliczności przeciwnych,

9. art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c. w zw. z art. 13b i art. 15c i art. 22a ustawy

zaopatrzeniowej oraz art. 2 ust 1 i 4 zmieniającej poprzez bezpodstawne uznanie, iż pozwany organ emerytalny zobowiązany był do wykazywania iż Odwołująca się podejmowała jakąkolwiek indywidualną działalność polegającą na naruszaniu podstawowych praw i wolności człowieka,

10. art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez wprowadzenie do zawartej w tym

artykule definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa” przesłanek z tego przepisu niewynikających tj. obowiązku dodatkowego wykazywania, iż praca lub służba w jednostkach i formacjach wymienionych w treści tego przepisu polegała na osobistym, bezpośrednim podejmowaniu działań naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka

i obywatela, co w konsekwencji prowadzi do zastosowania w sprawie interpretacji sprzecznej z jednoznacznym, literalnym brzmieniem tego przepisu,

11. art. 87 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, poprzez

uznanie przez sąd I instancji związania treścią 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 odwołań od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA z dnia 07.07.2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej emerytury oraz o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej renty inwalidzkiej w całości oraz o zasądzenie od odwołującej 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 W. P. wniosła o oddalenie apelacji Zakładu w całości.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje

Apelacja podlegała oddaleniu.

Na wstępie rozważań w niniejsze sprawie dostrzec trzeba, że Sąd Apelacyjny nie dostrzegł potrzeby zawieszania postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. z uwagi na postępowania toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym i nie uznaje za zasadny zarzut naruszenia tego przepisu. Postępowanie z tej przyczyny było już w sprawie zawieszane przed Sądem pierwszej instancji (k. 22 postanowienie o zawieszeniu z 16.07.2018 r., k. 85 postanowienie o podjęciu postępowania z 20.01.2021 r.). Prawdą jest, że powołany przepis umożliwia zawieszenie postępowania jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

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. Powszechnie znany jest fakt, że toczy się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie (w sprawie P 4/18), w przedmiocie odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie, który postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt XIII 1 U 326/18), zapytał Trybunał o to czy:

a) art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity z dnia 6 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) w związku z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. są zgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia

zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, niedziałania prawa wstecz, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 roku, skutkując ich dyskryminacją;

b) art. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) są zgodne z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119, art. 120, art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, z uwagi na sposób i tryb uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia.

Fakty dotyczące procedowania w tej sprawie Trybunału wskazują, że pierwszą rozprawę w tej sprawie wyznaczono na 17 marca 2020 r. - po ponad 2 latach od wpływu sprawy - przy czym termin ten nie doszedł do skutku. Następny termin zaplanowano na 21 kwietnia 2020 r., ale również nie doszedł on do skutku. Następny termin wyznaczono na dzień 15 lipca 2020 r., na którym zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 18 sierpnia 2020 r., na którym z kolei zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 11 września 2020 r. godz. 11:00. Termin ten nie doszedł do skutku, a następny termin rozprawy wyznaczono na dzień 6 października 2020 r., na którym odroczone ogłoszenie wyroku do dnia 13 października 2020 r., które przesunięto następnie na 20 października 2020 r. ale termin ten został odwołany. Aktualnie TK nie rozstrzygnął sprawy w dniu 17 czerwca 2021 r.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, sposób długiego i nietypowego procedowania w tej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny nie przemawiał za zawieszeniem postępowania, które to zawieszenie zresztą w świetle art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. jest fakultatywne, a zatem zależne od decyzji sądu orzekającego biorącego w tym względzie pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy. Długość postępowania przed samym Trybunałem Konstytucyjnym przekładała się pośrednio na długość postępowania przed sądami powszechnymi w tych sprawach - w tym oczywiście w sprawie niniejszej - i zaczęła już stanowić zagrożenie dla rozpoznania ich w rozsądnym terminie. Przypomnieć tu się godzi, iż prawo strony dostępu do sądu i rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie, gwarantowane 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 jest szczególnie akcentowane w sprawach, w których przedmiotem są świadczenia mające istotne znaczenie dla egzystencji ubezpieczonych (emerytury, renty, wynagrodzenia za pracę). Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w S. na tle art. 6 ust.1 Konwencji sprawy dotyczące źródeł utrzymania należą do spraw o szczególnym znaczeniu dla strony (ubezpieczonego) i konieczne jest aby postępowanie w tych sprawach toczyło się szczególnie szybko (por. m.in., O. przeciwko Austrii, wyrok z 28 czerwca 1990 r., § 72; C. przeciwko W., wyrok z 24 maja 1991 r., § 17; L. przeciwko Polsce wyrok 19 października 2004 r. Skarga nr (...) § 34; M. przeciwko Polsce, wyrok z 14 września 2004 r. skarga nr (...)). W tym kontekście zdecydowanie dostrzec też trzeba, że jeżeli przyczyną przewlekłości postępowania (nierozpoznania sprawy w rozsądnym terminie) jest oczekiwanie na rozstrzygnięcie w innej sprawie, a zatem jeżeli zwłoka w rozpoznaniu danej sprawy jest skutkiem opieszałości innego sądu niż sąd orzekający w danej sprawie, to tego typu przyczyna nie jest wystarczającym usprawiedliwieniem przewlekłości postępowania w sprawie sądu orzekającego oczekującego na orzeczenie innego sądu (por. wyrok ETPCz z 7 lipca 2009 r. w sprawie W. i P. przeciwko Polsce, skarga Nr (...) i (...)). Nie bez znaczenia dla konieczności prowadzenia szybkości postępowania jest też sytuacja osobista odwołującej uprawnionej do emerytury, która od ponad 4 lat pobiera to świadczenie w istotnie zmniejszonej wysokości (por. w tym zakresie np. wyroki ETPCz w sprawach: P. przeciwko Polsce wyrok z 14 października 2003 r., skarga nr (...); D. przeciwko Polsce wyrok z 4 kwietnia 2000 r., skarga nr (...); K. przeciwko Polsce, wyrok z 25 lutego 2003 r.; G. przeciwko Polsce, skarga nr (...), wyrok z 16 kwietnia 2002r., skarga nr (...)).

Trudno zakładać, że brak wyroku Trybunału Konstytucyjnego zmierza do postawienia pewnej tamy skarżącym do złożenia przez nich indywidualnej skargi w trybie art. 34-35 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.). Tym

niemniej w praktyce może takową stanowić, bowiem w dotychczasowym orzecznictwie często ETPCz przyjmował, że niekiedy może być koniecznym wyczerpanie środków krajowych (domestic remedies) w postaci skargi do Trybunału Konstytucyjnego, co stałoby się zbędne w przypadku wydania wyroku w sprawie zawisłej przed TK P 4/18. Dotychczas wzorzec ETPCz w zakresie oceny potrzeby skorzystania ze skargi konstytucyjnej (uzyskania stanowiska Sądu Konstytucyjnego) w celu wyczerpania środków krajowych określały kryteria wskazane przez ETPCz w sprawie S.-M. przeciwko Polsce (decyzja ETPCz z 9 października 2003 roku skarga nr (...)). W sprawie tej określono, że wniesienie skargi konstytucyjnej w celu wyczerpania środków krajowych (domestic remedies), a zatem kiedy skargę konstytucyjną uznaje za skuteczny środek w rozumieniu Konwencji następuje wtedy jedynie wówczas gdy:

1) doszło do wydania orzeczenia, które miało naruszyć Konwencję, które zostało wydane w bezpośrednim zastosowaniu niekonstytucyjnego przepisu ustawodawstwa krajowego;

2) przepisy proceduralne mające zastosowanie w odniesieniu do wzruszenia takiego orzeczenia przewidują ponowne otwarcie sprawy lub uchylenie prawomocnego postanowienia na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego jego niekonstytucyjność. Dlatego też ETPCz uznawał, że wyczerpanie procedury skargi konstytucyjnej na podstawie Artykułu 35 § 1 Konwencji powinno być wymagane w sytuacjach, gdzie oba wyżej wymienione wymogi zostały spełnione.

W niniejszej sprawie, podobnie jak w wielu jej podobnych, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego mogłoby zatem stanowić skuteczny środek krajowy, gdyby doszło do jego wydania w rozsądnym terminie, co z przyczyn wyżej wskazanych może być wątpliwe, zważywszy że od wydania zaskarżonych decyzji upłynęły ponad 3 lata. Warto w tym miejscu przypomnieć na zasadzie pewnej hipotetycznej ale uprawnionej paraleli, że w sprawach polskich dotyczących przewlekłości postępowania ETPCz początkowo uznał za skuteczny środek na przewlekłość środek przewidziany w ustawie z dnia 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.). Tak było np. w sprawach: C. przeciwko Polsce decyzja ETPCz z dnia 1 marca 2005 r., skarga nr (...); sprawa M. przeciwko Polsce, skarga nr (...); K. przeciwko Polsce, skarga nr (...), wyrok z dnia 14 czerwca 2005 r. Ponieważ w latach następnych Trybunał stwierdził, że praktyka sądów krajowych w zakresie badania przewlekłości była wadliwa i odbiegała od standardów ETPCz, a przede wszystkim nie prowadziła do uzyskania przez strony stosownego zadośćuczynienia Trybunał uznał, że środek ten nie jest skuteczny w przeciwdziałaniu przewlekłości postępowania. W efekcie czego doszło do wydania w dniu 7 lipca 2015 r. wyroku pilotażowego w połączonych sprawach R., O., G. skargi nr (...), nr (...) (i 591 innych dołączonych spraw), w których stwierdzono systemowe naruszenie niweczące skuteczność skargi na przewlekłość w praktyce krajowej, co z kolei zmusiło ustawodawcę polskiego do nowelizacji wspomnianej wyżej ustawy i dostosowania jej do standardów ETPCz. Rozwiązaniem systemowym problemu dysfunkcyjności ustawy było w tym przypadku uchwalenie zmian do ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie (...) ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 22 grudnia 2016 r.). Nieefektywność zatem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym może skutkować, iż środek w postaci skargi konstytucyjnej (czy pełniących podobną rolę pytań o zgodność z Konstytucją uprawnionych podmiotów) zostanie uznany za środek nieefektywny, z którego skorzystanie nie będzie warunkować otwarcia drogi do wniesienia indywidualnej skargi w trybie Konwencji. Sposób procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie niezależnie od innych okoliczności może rodzić pytanie czy uzyskanie wyroku sądu konstytucyjnego przez wystąpieniem ze skargą indywidualna będzie nadal wymagane przez ETPCz. Twierdzenie to nie jest już tylko wynikiem logicznego rozumowania opartego na podstawie dotychczasowego orzecznictwa ETPCz, lecz do takiego wniosku prowadzi też niesporny fakt, zakomunikowania w dniu 18 marca 2021 r. przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w S. Polskiemu Ministerstwu Spraw Zagranicznych 23 skarg dotyczących m.in. zarzutu przewlekłości postępowań krajowych (B. przeciwko Polsce skarga nr (...)) i 22 innych połączonych sprawach), których przedmiotem są podobne jak niniejsze - postępowania toczące się z odwołań od decyzji zmniejszających świadczenia byłych funkcjonariuszy wydawanych na podstawie przepisów wspomnianej wyżej ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...).

Niezależnie od powyższego i pomijając już nawet fakt, fakultatywnego zawieszenia postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., trzeba też zauważyć, że wydanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwarzać może stronom stosownie do jego treści możliwość potencjalnego wznowienia postępowania stosowanie do art. 401¹, 403 § 4, 416¹ k.p.c.

Nadto równie istotną kwestią jest to, że sprawa zawisła przed Trybunałem dotyczy zgodności wskazanych przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) z opisanym w przedstawieniu Trybunałowi wzorcem kontroli osadzonym w Konstytucji RP. Nawet zatem negatywne rozstrzygnięcie w tym zakresie dla funkcjonariuszy nie zwolni sądu z oceny istotnego mechaniczno-pauszalnego obniżenia świadczeń w kontekście regulacji prawa unijnego, ale również z punktu możliwości pozbawienia lub ograniczenia ich świadczeń w odniesieniu do ich 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). W tym drugim kontekście godzi się przypomnieć, że na tle poprzedniej ustawy dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U.2009.24.145) ETPCz w decyzji z dnia 14 maja 2013 r. w połączonych sprawach sprawie C. (...) i (...) innych skarżących przeciwko Polsce skargi te uznał za niedopuszczalne. W uzasadnieniu tej decyzji ETPCz trafnie przytoczył, iż mimo tego, że kwestionowane regulacje zmniejszyły przywileje emerytalne stworzone zwłaszcza dla zatrudnionych w instytucjach komunistycznego państwa służących niedemokratycznemu reżimowi, to utrzymano nadal dla takich osób system, który był bardziej korzystny, niż system powszechny. W ocenie ETPCz nie można mówić o tym, iż Państwo Polskie nałożyło na skarżących nadmierny i nieproporcjonalny ciężar. W istocie służba skarżących w tajnej policji stworzonej w celu naruszania praw człowieka chronionych przez Konwencję, powinna być uważana za istotną okoliczność do określenia i usprawiedliwienia kategorii osób, która powinna być dotknięta kwestionowanym zmniejszeniem świadczeń emerytalnych. Polskie władze - w ocenie ETPCz - wprowadzając przedmiotową regulację nie zastosowały środków wykraczających poza środki niezbędne do osiągnięcia usprawiedliwionego celu tej regulacji – jakim było odebranie przywilejów emerytalnych członkom dawnej policji politycznej, w celu żeby zapewnienia większej sprawiedliwości systemu emerytalnego. Racjonalne podejście wówczas ETPCz do wynikało przede wszystkim pewnego proporcjonalnego podejścia ustawodawcy polskiego, do zakresu zmniejszenia tych świadczeń, co polegało na obniżeniu wymiaru emerytury okresy służby w organach bezpieczeństwa do 0,7% za każdy rok służby co było wprowadzi dotkliwe ale nie było to obniżenie do 0% jak obecnie. Fakt uznania za niedopuszczalne wówczas skarg byłych funkcjonariuszy przez ETPCz nie jest aktualnie argumentem potwierdzającym dopuszczalność ponownej ingerencji, jeszcze szerszej tak jak miało to miejsce obecnie, lecz przeciwnie może być istotną przeszkodą do ponownej akceptacji takiej ingerencji. Nie chodzi tu tylko o samą zasadę ne bis in idem, choć niewątpliwie ingerencja ta ma charakter penalny i jest „karą” za to samo mimo posłużenia innym terminem „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Istotne jest jednak, że przy nasilonym elemencie penalnym i odwetowym odstąpiono od indywidualizacji czynów i odpowiedzialności za nie. Tymczasem, w wielu przypadkach fakt, że funkcjonariusz znalazł się poprzez jakiś okres w strukturze SB (lub innych podmiotów wymienionych w art.13b ustawy) nie było nawet wynikiem jego woli lecz np. zmiany podporządkowania danej komórki, lub ukończenia studiów w jednostkach resortu, a z punktu widzenia ustawy jest to fakt bez znaczenia. W kontekście ponownego zmniejszenia świadczeń emerytalno-rentowych w aspekcie wspomnianego art. 1 Protokołu Nr (...) do Konwencji nie może być też bez znaczenia, że radykalizm obecnej ustawy oparty o odpowiedzialność zbiorową, dotyczy osób już o 10 lat starszych (w stosunku do poprzedniej racjonalizowanej ustawy docenionej przez ETPCz), często schorowanych, będących w wieku zawansowanym, w ostatniej fazie życia, nierzadko umierających w toku swoich zawisłych postępowań.

Z akt spraw wynika, iż w stosunku do odwołującej jej świadczenie zostało zmniejszone decyzją z 23 października 2009 r., w oparciu o przepisy poprzedniej ustawy dnia 23 stycznia 2009 r. (k. 35 a.emert.) 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.2009.24.145).

Nie można 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 dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 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 regulacje, 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 uchylene 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 (...)). Powyższą regulację art. 114 ustawy z dnia 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 dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U.2020.174 j.t.)). Podobne ograniczenia w tym zakresie wprowadzono do ustawy z dnia 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 dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...). W art. 33 tejże również zablokowano bowiem możliwość 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 uchylene 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. 33 ust. 1 pkt, ust. 4,7 i 8 tej ustawy).

Zmiany wprowadzone do ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) ustawy z zmieniającej z dnia 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) .

Nie bez znaczenia w sprawie są też 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 tenże 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 podstawową 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 dnia 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.”

Dodać trzeba, że wspomniana 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. sprawa K 32/9 (OTK-A 2010/9/110) Trybunał umorzył. W zakresie zasady pierwszeństwa prawa unijnego warto jeszcze odwołać się do kilka fundamentalnych w tym zakresie wyroków ETS (od 1 grudnia 2009 r. (...)):

- z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie , nr 26/62, V. G. & L. , pierwsze orzeczenie wskazujące na zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego jako podstawową zasadę prawa wspólnotowego;

- z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, C. przeciwko (...) (wspomnianej wyżej), w którym przyjęto, że w odróżnieniu od zwyczajnych umów międzynarodowych prawo wspólnotowe stanowi własny porządek prawny, który został włączony do systemu prawnego państw członkowskich po jego wejściu w życie i który ma charakter wiążący dla sądów krajowych.
- z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie nr 11/70, (...) v E.- und V. für G. und F. (przesądzającej pierwszeństwo prawa unijnego nad konstytucjami krajowymi) ;
- z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 S. I., którym Trybunał przesądził uprawnienie sądu krajowego (uznając to za obowiązek) do niestosowania przepisu prawa krajowego za sprzeczny z prawem unijnym, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia pełnej efektywności przepisów prawa wspólnotowego;
- z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 T. K. przeciwko Niemcom, potwierdzający pierwszeństwo prawa unijnego na Konstytucją niemiecką;
- z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie C-103/88 (...), w którym Trybunał potwierdził, że do zasady pierwszeństwa prawa unijnego obowiązuje w stosowaniu prawa również organy administracyjne, a zatem także np. organy rentowe.
- z dnia 19 listopada 2009 w sprawie C 314/08 K. F. v Dyrektorowi Izby Skarbowej w P., w którym Trybunał wskazał, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych, niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne.

W kontekście kolizji prawa unijnego wyposażonego w zasadę pierwszeństwa przed prawem krajowym z regulacjami konstytucji krajowych w doktrynie można spotkać 3 główne drogi rozwiązania tej kolizji. Po pierwsze państwo członkowskie dostosowuje postanowienia swojej ustawy zasadniczej do norm prawa unijnego. Po drugie państwo takie może podjąć działania w stosownych organach Unii Europejskiej poszukując potrzebnej większości do przeprowadzenia stosowanych zmian w prawie unijnym, aby stało się one zgodne z konstytucją krajową. Po trzecie gdy uznaje że regulacje prawa unijnego są na tyle nieakceptowalne z punktu widzenia interesów danego państwa, że uruchamia tryb opuszczenia Wspólnoty (art. 50 (...)). W przypadku Polski do wyraźnej kolizji normy konstytucyjnej doszło z normą prawa unijnego doszło w przypadku wprowadzenia do systemu prawa polskiego (...) (europejskiego nakazu aresztowania), kiedy to implementując decyzję ramową Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, wprowadzono między innymi art. 607t § 1 k.p.k., który zezwalał na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE, co było w oczywistej sprzeczności z postanowieniami z art. 55 ust.1 Konstytucji RP zakazującego wydawania własnych obywateli. W wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r. P 1/05 Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 607t § 1 k.p.k., ale jednocześnie wyraźnie ustąpił pola zasadzie pierwszeństwa, bowiem odroczył na 18 miesięcy od dnia ogłoszenia utratę mocy tego przepisu, a co więcej by uniknąć kolizji z prawem unijnym, nie uznał nawet za możliwe wyłączenia skutku odroczenia w sprawie, która była przyczyną wszczęcia postępowania przed Trybunałem. W konsekwencji tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego ustawą z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2006.200.1471) dokonano stosownej zmiany art. 55 Konstytucji dopuszczając ekstradycję obywatela polskiego na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, na warunkach określonych w tym przepisie.

Wszystko to co powyżej przytoczono czyniło ewentualne zawieszanie niniejszego postępowania niezasadnym – bowiem jego zawieszenie na obecnym etapie postępowania prowadziłyby do nieuzasadnionej dalszej zwłoki w postępowaniu naruszającej prawo strony do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 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. z zm.), 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.

W ocenie Sądu odwoławczego, ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy są prawidłowe, kompletne i wynikają z oceny materiału dowodowego dokonanej przez pryzmat dyrektyw płynących z treści art. 233 § 1 k.p.c. W konsekwencji, przyjęte przez Sąd Okręgowy ustalenie co do tego, że odwołująca nie pełniła służby w spornym okresie na rzecz totalitarnego państwa przesądza o nieskuteczności zarzutów naruszenia prawa materialnego.

W zakresie pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego przypomnieć trzeba, że podstawę zaskarżonej decyzji stanowiła w sprawie informacja o przebiegu służby IPN (mająca potwierdzać jej pełnienie w okresie od 1 września 1987 r. do 31 lipca 1990 r.) wydana w oparciu o art. 13a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723), w brzmieniu nadanym mu art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U.2016 poz. 2270). Zgodnie z brzmieniem art. 13a ust. 1 na wniosek organu emerytalnego Instytut Pamięi 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.

Wniosek, o którym mowa w ust. 1, zawiera dane osobowe funkcjonariusza, w tym imiona, nazwisko, nazwisko rodowe, imię ojca oraz datę urodzenia. Wniosek zawiera również określenie ostatniego stanowiska oraz formacji lub jednostki organizacyjnej, w której funkcjonariusz pełnił służbę w dniu zwolnienia ze służby(ust. 2 tegoż artykułu). Wniosek organu emerytalnego, o którym mowa w ust. 2, może być przekazany w formie zbiorczej oraz w postaci elektronicznej (ust. 3). Sama informacja IPN o przebiegu służby, o której mowa w ust. 1, zawiera:

1) dane osobowe funkcjonariusza, o których mowa w ust. 2;

2) wskazanie okresów służby na rzecz totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b;

3) informację, czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

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., a do informacji tej nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (ust. 5 i 6 art. 13a).

W przypadku odwołującej, jak już wyżej wspomniano, informacja powyższa wskazuje, poza jej danymi osobowymi, okres od 1 września 1987 r. do 31 lipca 1990 r. jako okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa. Nie jest wiadome, jakie konkretne działania pracowników IPN poprzedziło jej wydanie, jak się zdaje na podstawie teczki personalnej odwołującej ustalono okres, w którym odwołująca była formalnie przydzielona do formacji wymienionej w art. 13b ustawy bez badania czym faktycznie w ramach swoich obowiązków się zajmowała. Zaświadczenie nie wskazuje też w oparciu o jaki konkretnie dokumenty źródłowe czy inny dowód okres ten ustalono. W kontekście oceny informacji IPN o przebiegu służby jako dowodu stanowiącego podstawę do weryfikacji świadczeń funkcjonariusza koniecznym jest przypomnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r. II UZP 10/11 (OSNP 2012/23-24/298), w którym Sąd Najwyższy przyjął, że Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej

byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Postanowienie Sądu Najwyższego zapadło na tle pierwszej ingerencji ustawodawczej w świadczenia emerytalne funkcjonariuszy reżimu komunistycznego, kiedy do ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadzono dodatkowy art. 15b, który przewidujący że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 1) 0,7% podstawy wymiaru - za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990; 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz pkt 2-4. W celu wykonania ustawy nowelizacyjnej z 23 stycznia 2009 r. właściwy organ emerytalny wszczął z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń, przy czym podstawowym dokumentem w trakcie tego postępowania była informacja Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, sporządzana przez Instytut na podstawie posiadanych akt osobowych danego funkcjonariusza. Informacja ta jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby, sporządzanym na podstawie akt personalnych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Organ emerytalny został związany treścią wystawionej przez IPN informacji o przebiegu służby danego funkcjonariusza. W ten sposób Instytut Pamięci Narodowej uzyskał wówczas arbitralne uprawnienie do dokonywania oceny, czy okresy służby w instytucjach centralnych Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległych im jednostkach terenowych w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych - w tym okresy pełnienia służby lub bycia słuchaczem w Wyższej Szkole (...) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych im. F. D. w L. - powinny być zakwalifikowane jako okresy powodujące obowiązek obniżenia przez organ emerytalny wysokości pobieranej przez byłego funkcjonariusza emerytury policyjnej w następstwie przeliczenia po 0,7% podstawy wymiaru każdego roku tej służby.

W podobny sposób wartość dowodową informacji o przebiegu służby Sąd Najwyższy ocenił obecnie wydawane przez IPN informacje o przebiegu służby wydane na podstawie art. 13a, jak uczynił to poprzednio w stosunku do informacji wydawanych na potrzeby poprzedniej ustawy zmniejszającej świadczenia byłym funkcjonariuszom. W uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20 przyjęto, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b 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 przyjął zatem w istocie, że informacja taka stanowi dowód, który nie jest jednak dowodem niepodważalnym albo dowodem wyłącznym, którym sąd byłby wiązany, bez możliwości jego oceny w ramach przysługującego sądowi prawa do swobodnej, choć wszechstronnej oceny dowodów (art. 233 §1 k.p.c.). Pogląd przeciwny byłby zatem dokonaniem istotnego wyłomu w kodeksowej zasadzie swobodnej oceny dowodów na rzecz legalnej oceny dowodów, i to w sprawach dotyczących niezwykle istotnej, jaką jest wysokość z reguły jedyne źródła utrzymania ubezpieczonego. Przypomnieć tu też trzeba, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i prawa pracy na gruncie art. 473 k.p.c. ukształtowało się orzecznictwo, że w postępowaniu przed sądem nie obowiązują ograniczenia dowodowe. W postępowaniu przed sądem ubezpieczeń społecznych w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe prowadzenie dowodu z zeznań świadków lub z przesłuchania stron nie podlega żadnym ograniczeniom. Nie może zatem ulegać wątpliwości, że pracownik albo ubezpieczony ubiegający się o świadczenie z ubezpieczenia społecznego może w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych

wszelkimi dowodami wykazywać okoliczności, od których zależą jego uprawnienia z tytułu ubezpieczenia - także wówczas, gdy z dokumentu np. zaświadczenia o zatrudnieniu, wynika co innego (por. w tym np. wyroki z dnia 9 kwietnia 2009 r., I UK 316/08, LEX nr 707858; z 6 września 1995 r., II URN 23/95, OSNAPiUS 1996 nr 5, poz. 77, z 8 kwietnia 1999 r., II UKN 619/98, OSNAPiUS 2000 nr 11, poz. 439, z 4 października 2007 r. I UK 111/07, LEX nr 275689, a także wyroki z 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNAPiUS 1996 nr 16, poz. 239 oraz z 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 342).

Organ rentowy w apelacji wskazał, że powoływana przez Sąd pierwszej instancji uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, podzielenie przez Sąd Okręgowy wykładni prawa co do mocy wiążącej informacji IPN wyrażonej w uchwale III UZP 1/20 nie może być traktowane jako naruszenie art. 87 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym. Odwołanie się bowiem do poglądu SN dokonującego wykładni prawa, nawet w innej sprawie, jest wręcz pożądane, 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 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 ma to miejsce w niniejszej sprawie.

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

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

Można przypuszczać, iż wyspecjalizowany organ jakim jest IPN posiadał możliwości relatywnie szerokiego sprawdzenia danego funkcjonariusza w zakresie tego na czym rzeczywiście polegała jego praca. Materiał dowodowy oceniany w ramach art. 233 § 1 k.p.c. w kontekście wyżej wskazanych zachowań nie pozwala na zakwalifikowanie służby odwołującej w stosunkowo krótkim okresie (od 1 września 1987 r. do 31 lipca 1990 r.) jako służby na rzecz państwa totalitarnego. W. P. służbę w MO rozpoczęła 1 września 1987 r. w Wydziale Łączności WUSW w O. na stanowisku telefonistki. W okresie od 1 listopada 1987 r. do 30 czerwca 1988 r. pełniła obowiązki telegrafistki Samodzielnej Sekcji „A (...) WUSW w O.. 1 stycznia 1989 r. została referentem techniki operacyjnej Sekcji. Prawidłowe ustalenia Sądu Okręgowego nie potwierdziły tego, bo poza samą formalną przynależnością (służby w SB) odwołująca dopuściła się jakichś czynów dający materialną podstawę do przypisania jej realnej służby na rzecz totalitarnego państwa. Akta osobowe nie wskazują, że podejmowała ona specyficzne bezpośrednie działania, które zmierzały

do nękania obywateli i naruszania ich podstawowych praw i wolności. Brak jest też wskazań, że działania takie podejmowała pośrednio przez ich: organizowanie, inspirowanie, nadzorowanie (czyli działania podobne do określenia współsprawstwa w prawie karnym).

Nie bez znaczenia jest przy tym okoliczność, że W. P. została pozytywnie zweryfikowana, co przekonuje o tym, że jej dotychczasowej służby nie uznano wówczas za istotnie naganną. Pozytywna weryfikacja oznaczała, że posiadała ona kwalifikacje moralne do pełnienia dalszej służby na rzecz Państwa Polskiego po zmianie ustroju. Służbę w Policji pełniła w latach 1990-2006. Zwrócić należy uwagę, że pozytywna opinia komisji weryfikacyjnej oznaczała wówczas, że osoba weryfikowana odpowiadała wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza. Wymogi te określała m. in. ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 179), ustawa ta weszła w życie z dniem 10 maja 1990 r. Zgodnie z art. 25 przywołanej ustawy, służbę w Policji może pełnić obywatel polski, który wykazuje nieskazitelną postawę moralną i patriotyczną, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej średnie wykształcenie, określone kwalifikacje zawodowe oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować.

Organ rentowy nie przejawiał natomiast odpowiedniej inicjatywy dowodowej, aby wykazać, że W. P. „pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu wskazanym w uchwale Sądu Najwyższego w sprawie III UZP 1/20. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, biorąc pod uwagę jak już wskazano pozytywną weryfikację i okres pełnienia służby (lata 1987-1990), brak jest istotnych wskazań, aby uznać, że pełniła ona 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 odwołującej się spoczywa ciężar udowodnienia, że nie pełniła służby na rzecz totalitarnego państwa. Owszem, 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 odwołująca się nie dysponuje dowodami, które pozwoliłyby na ustalenie, że nie pełniła służby na rzecz totalitarnego państwa. Natomiast w sytuacji, gdy odwołująca 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 Pamięi Narodowej, a informacja ta została wydana na podstawie akt osobowych. Nie jest zatem zasadny zarzut naruszenia art. 232 k.p.c.

Nie można 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). Niezasadność zarzutu naruszenia art. 252 k.p.c. wynika z wcześniej przedstawionej oceny związania informacją IPN w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Wobec braku dowodów wskazujących na działania odwołującej w spornym okresie na rzecz państwa totalitarnego uznać należało, iż przedmiotowa informacja o przebiegu służbie nie jest wystarczającym dowodem takiej służby, uzasadniającym radykalną i oderwaną od zindywidualizowanej winy funkcjonariuszki ingerencję w jej prawo do świadczeń. Większość podniesionych zarzutów, zwłaszcza w zakresie zastosowania przepisów prawa materialnego opiera się na założeniu, że odwołującej można przypisać pełnienie służby na rzecz państwa totalitarnego, w związku z czym przyjęcie przez sądy obu instancji faktu przeciwnego czyni te zarzuty nietrafnymi, odnoszą się one bowiem do stanu faktycznego, którego Sąd Okręgowy nie przyjął za podstawę orzeczenia i nie zachodzi też w związku z tym potrzeba szerszego odnoszenia się do nich. Wypada zauważyć w tym względzie, że art. 387 § 2¹ k.p.c. odnoszący się do wymogów uzasadnienia wyroku sądu drugiej instancji pozwala na ograniczenie wskazania podstawy faktycznej rozstrzygnięcia do stwierdzenia, że sąd drugiej instancji przyjął za własne ustalenia sądu pierwszej instancji, jeżeli ustaleń tych nie zmienia i nie prowadzi własnego postępowania dowodowego, a taka sytuacja w sprawie niniejszej zachodzi.

Odnosząc się do naruszenia przepisów 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 nie są konieczne wobec zastosowanej wykładni art. 13b ustawy z 1994 r. i przyjęcia zgodnie z tą wykładnią, że brak jest dowodów, iż odwołująca służyła na rzecz totalitarnego państwa.

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

Wyrok Sądu Apelacyjnego nie powinien, w żaden sposób, być odczytywany jako przejaw ochrony byłych funkcjonariuszy służb szeroko rozumianych organów policji politycznej państwa komunistycznego, działającego na rzecz ówczesnego reżimu komunistycznego, dopuszczających się łamania podstawowych praw i wolności obywateli. Wyrok ten jest tylko wynikiem realizacji prawa konkretnego obywatela demokratycznego państwa prawnego do rzetelnego rozpoznania jego zindywidualizowanej, kontrydiktoryjnej sprawy, z zachowaniem jego podstawowych gwarancji procesowych i materialnych w zakresie ochrony jego świadczeń - przyznanych mu w prawie krajowym i wiążących Państwo Polskie umowach międzynarodowych.