

Sygn. akt III AUa 2903/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 maja 2023 r.

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

Przewodniczący: SSA Agata Pyjas-Luty (spr.)

Sędziowie: SSA Grażyna Wiśniewska

SSA Anna Patuła

Protokolant: Bartłomiej Sarna

po rozpoznaniu w dniu 17 maja 2023 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z wniosku A. S.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej

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

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt VII U 4246/19

I. oddala apelację;

II. zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz A. S. 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt III AUa 2903/20

UZASADNIENIE

Decyzjami z dnia 3 sierpnia 2017r. (ZER-SW1- (...), ZER-SW1- (...)) organ rentowy - Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W., powołując się na art.15c w zw. z art.32 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin ponownie ustalił wysokość emerytury dla A. S. od dnia 1 października 2017r. na kwotę 2069,02 zł, a do wypłaty 1716,81 zł, z kolei w oparciu o art.22a w zw. z art.32 ust.1 pkt 1 ww. ustawy ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej od dnia 1 października 2017r. na kwotę 750 zł, wstrzymując jej wypłatę z uwagi na posiadanie przez odwołującą się prawa do korzystniejszej emerytury policyjnej.

Wyrokiem z dnia 22 września 2020r. (sygn. akt VII U 4246/19) Sąd Okręgowy w Krakowie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił powyższe decyzje i zobowiązał organ rentowy do przeliczenia emerytury i renty inwalidzkiej A. S., poczynając od 1 października 2017r. z pominięciem art.22a i 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby

Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno- Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz zasądził od organu rentowego na rzecz odwołującej się kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd pierwszej instancji jako bezsporną wskazał okoliczność, że odwołująca od dnia 16 listopada 1979r. do 15 listopada 1990r. pracowała w Wydziale Paszportów Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K.. W 2009r. została objęta tzw. pierwszą ustawą dezubekizacyjną. Sąd Okręgowy w Warszawie w dniu 24 stycznia 2018r. w sprawie o sygn. akt XIII 1 U 326/18 skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, czy: a) art.15c, art.22a oraz art.13 ust.1 lit.1c w związku z art.13b ustawy z 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin w brzmieniu nadanym przez art.1 ustawy z 16 grudnia 2016r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016r. poz.2270) w związku z art.2 ustawy z 16 grudnia 2016r. 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 1989r., skutkując ich dyskryminacją; b) art.1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016r. poz. 2270) są zgodne z art.2, art.7, art.95 ust.1, art.96 ust.1, art.104, art.106, art.109 ust.1, art.119, art.120, art.61 ust.1 i ust.2 Konstytucji RP z uwagi na sposób i tryb uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia.

Sąd Okręgowy ustalił również, że praca odwołującej polegała na przyjmowaniu wniosków paszportowych od stron albo wydawaniu paszportów i takie czynności wykonywała ona do roku 1984. Po stanie wojennym podjęła studia w tzw. Akademii Spraw Wewnętrznych w W., które trwały rok i dotyczyły podstaw prawa. Po ich ukończeniu odwołująca otrzymała I stopień oficerski- podporucznika. Wówczas zmieniono jej stanowisko w biurze paszportowym i do jej obowiązków należała od tej pory ocena dokumentów, które dołączone były do wniosków paszportowych. Odwołująca nie podejmowała decyzji o wydaniu bądź nie paszportu. Taką decyzję mógł podjąć jedynie naczelnik wydziału, bądź jego zastępca. Rolą odwołującej było zaproponowanie decyzji, czy paszport wydać czy też nie. Odwołująca oceniała wnioski pod kątem tego, czy nie toczy się postępowanie karne, alimentacyjnego bądź czy dana osoba nie jest w zainteresowaniu służby bezpieczeństwa. Jeżeli była taka adnotacja służb bezpieczeństwa, to odwołująca nie mogła w żaden sposób zasugerować wydania paszportu. Odwołująca radziła zwłaszcza studentom, żeby wniosek paszportowy nie zawierał informacji o ich przynależeniu do jakiejś działalności oraz aby zanim złożą wniosek uregulowali stosunek do służby wojskowej. Zasadniczo termin do wydania paszportu wynosił 3 miesiące, a kiedy czas się wydłużał wówczas zdarzało się, że odwołująca szła do naczelnika wydziału żeby przyspieszył wydanie paszportu. Odwołująca pracowała w wydziale paszportowym do 1990r., potem przeszła do Urzędu Ochrony Państwa, a następnie do (...).

Powyższy stan faktyczny Sąd pierwszej instancji ustalił w oparciu o zeznania odwołującej oraz dokumenty zgromadzone w niniejszej sprawie.

W tym stanie rzeczy odwołanie zostało uznane za uzasadnione. Sąd Okręgowy rozważał kwestię zachowania przez przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2016r. 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 (tzw. drugiej ustawy dezubekizacyjnej) standardów zgodności z Konstytucją RP, Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Traktatem o Unii Europejskiej oraz Kartą Praw Podstawowych. Wskazał także na przepisy pierwszej ustawy dezubekizacyjnej z 2009r., na mocy której ustawodawca z dniem 1 stycznia 2010r. obniżył wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury ubezpieczonego za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 31 lipca 1990r. z 2,6% do 0,7% przyjmując, że prawa te zostały nabyte niesłusznie z punktu widzenia aktualnej oceny działalności tych instytucji, wobec czego jako dopuszczalną uznano likwidację tzw. przywilejów emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy, nadanych im przez władze w czasach poprzedniego ustroju. Przepisy tej ustawy zostały uznane za zgodne z Konstytucją RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010r., K 6/09). W dniu 1 stycznia 2017r. weszła w życie tzw. druga ustawa dezubekizacyjna (ustawa z dnia 16 grudnia 2016r. 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), która wprowadziła nie tylko obniżenie policyjnych emerytur, ale też policyjnych rent inwalidzkich czy rent rodzinnych, po osobach, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Grupa ta została zdefiniowana w art.13b policyjnej ustawy emerytalnej, zgodnie z którym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944r. do dnia 31 lipca 1990r. w wymienionych w tym przepisie instytucjach i formacjach. W ramach nowelizacji wprowadzono także nowe zasady obliczania wysokości przysługujących świadczeń. Zgodnie z art.15c ust.1 policyjnej ustawy emerytalnej, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999r., emerytura wynosi: 1) 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art.13b; 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art.13 ust.1 pkt1, 1a oraz 2-4. Ustawodawca zastrzegł, że wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust.1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art.15c ust.3 policyjnej ustawy emerytalnej), przy czym w 2017r. kwota ta wynosiła 2.069,02 zł brutto. Efektem powyższego jest niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony limit przy obliczaniu emerytury okresów zatrudnienia także poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art.14 policyjnej ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Ustawodawca uchylił także art. 15b, który umożliwiał odpowiednie stosowanie do osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa i pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999r., m.in. art. 15 ust. 4, który stanowi, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Obecnie nowy przepis art.15c ust.2 stanowi co prawda, że przepisy art.14 i art.15 ust.1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio, niemniej jednak emerytura nie podwyższa się zgodnie z art.15 ust.2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art.13b. Podobne zasady obniżania świadczeń zostały zastosowane przez ustawodawcę do rent inwalidzkich, a wprowadzona w art.22a ust.1 obowiązek zmniejszenia świadczeń o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, powoduje redukcję wysokości rent nawet do zera. Służba ubezpieczonej w okresie od dnia 16 listopada 1979r. do 15 listopada 1990r. była służbą w jednostce organizacyjnej określonej w art.13b policyjnej ustawy emerytalnej, w konsekwencji czego została ona uznana przez organ rentowy za osobę pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa, co skutkowało obniżeniem jej emerytury od dnia 1 października 2017r. do kwoty 1209,59 zł, a do wypłaty 1063,59 zł. Z akt IPN nie wynika, aby działalność ubezpieczonej w okresie służby w Milicji Obywatelskiej i Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów, czy jakimkolwiek łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, analiza przepisów zastosowanych przez organ rentowy w kontekście unormowań Konstytucji RP oraz prawa międzynarodowego, pozwala wyciągnąć wnioski o niekonstytucyjności przepisów tzw.drugiej ustawy dezubekizacyjnej, przede wszystkim w zakresie naruszenia zasady demokratycznego państwa prawa i związanych z nim zasad ochrony praw nabytych, zasady lex retro non agit, zasady zaufania obywateli do państwa (art.2 Konstytucji RP), zasady proporcjonalności w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego (art.67ust.1 w zw. z art.31 ust.3 Konstytucji RP), zasady godności (art.30 Konstytucji RP), zasady nullum crimen sine lege i sądowego wymiaru

sprawiedliwości (art.42ust.1, art.45 ust.1 w zw. z art.10 ust.1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art.6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) oraz zasady równości oraz prawa własności (art.32 ust.1 w zw. z art.64 ust.1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art.1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art.14 Konwencji o Ochronie praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Kierując się konstytucyjnymi uprawnieniami odwołującej się do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, Sąd Okręgowy zdecydował się rozstrzygnąć niniejszą sprawę odmawiając zastosowania niekonstytucyjnych przepisów, stwierdzając że stosowanie Konstytucji nie jest zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, lecz należy również do prerogatywy sądów powszechnych, nie tylko w przypadku luki w prawie, lecz również w sytuacji niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją RP i braku możliwości jego zastosowania w konkretnej sprawie. Z art.8 i 178 Konstytucji RP należy wywodzić obowiązek analizowania zgodności danego przepisu ustawy z treścią ustawy zasadniczej. W orzecnictwie podnosi się, że sąd powszechny w takiej sytuacji nie zastępuje Trybunału Konstytucyjnego, bowiem nie orzeka o zgodności przepisu prawa z Konstytucją RP, lecz jedynie odmawia jego zastosowania z powodu niezgodności z Konstytucją RP, czym nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie przepis taki w dalszym ciągu pozostaje w obrocie prawnym (por. wyrok SN z 7 kwietnia 1998r., I PKN 90/98). Sąd pierwszej instancji miał ponadto na uwadze przynależność państwa polskiego do systemu prawnego UE, pierwszeństwo stosowania prawa UE oraz bezpośredni skutek praw podstawowych UE, co umożliwiłoby skonfrontowanie ustawodawstwa krajowego z prawami podstawowymi UE. Na mocy art.6 TUE, państwa członkowskie uznały zasady podstawowe UE zawarte w Karcie Praw Podstawowych jako fundamentalny element porządku prawnego UE. Na mocy tego przepisu możliwe jest sięganie nie tylko zasad ogólnych prawa UE, ale też do praw zagwarantowanych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W niniejszej sprawie kluczowe znaczenie dla oceny prawnej wydanych decyzji ograniczających prawa emerytalne i rentowe ubezpieczonego mają: zasada godności obywateli UE (art.1 KPP), zasada rządów prawa (art.2 TUE), sądowego wymiaru sprawiedliwości (art.47 KPP), niedyskryminacji (art.21 KPP), proporcjonalności (art.2 TUE) oraz ochrony własności (art.17 KPP). Celem tzw.drugiej ustawy dezubekizacyjnej było „udoskonalenie” rozwiązań przyjętych w 2009r. Uzasadniając nowelizację z 2016r. zwrócono uwagę na konieczność dalszego ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych mających związek z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL jako niezaskługujące na ochronę prawną ze względu na naruszenie w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W ocenie Sądu Okręgowego, wprowadzona na mocy nowelizacji zasada jednakowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy pozostaje w rażącej sprzeczności z podstawami funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Odwołująca przed 1990r. wykonywała służbę w organach bezpieczeństwa państwa, które nie zostały zdelegalizowane, a tymczasem w 2016r. ustawodawca przyjął fikcję prawną, sugerującą, iż służby takiej w ogóle nie było. Przyjęcie wskaźnika 0% należy ocenić jako rodzaj sankcji karnej dla ubezpieczonych, niezależnie od ich aktywności w służbach i przyjęcie winy zbiorowej poprzez sam fakt zatrudnienia, co świadczy o represyjnym charakterze ustawy. Analiza środków zastosowanych przez ustawodawcę z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawa prowadzi do wniosku, że kolejna redukcja wysokości emerytur nie służy sprawiedliwości społecznej, a stanowi jedynie środek represyjno-odwetowy, zastosowany bez głębszego uzasadnienia. Decydując się na wprowadzenie kolejnej obniżki emerytury ustawodawca nie wskazał żadnych nowych okoliczności, które mogłyby podważać uprzednie modyfikacje świadczeń emerytalnych, które uzasadniałyby prymat interesu ogólnego nad prawem ubezpieczonego do ukształtowanego już zabezpieczenia społecznego i to na mocy prawomocnej decyzji organu rentowego, opartej o obowiązujące przepisy prawa. Ponadto ustawa z 2016r. traktuje w zasadzie funkcjonariuszy takich jak odwołująca gorzej niż tych, którzy na skutek skazania za przestępstwo karne (być może także związane z przebiegiem służby w czasach minionych) utracili prawo do emerytury lub renty mundurowej, które znalazły się w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych z przelicznikiem 1,3%. Kwestionowana ustawa wprowadza w art.13b oraz art.15c i art.22a odpowiedzialność zbiorową i swoim zakresem podmiotowym obejmuje, bez wyjątków, wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju wykonywanych czynności czy zajmowanego stanowiska. Ustawodawca stworzył swoisty instrument polityki represyjnej bez uprzedniego stwierdzenia winy konkretnej osoby oraz umożliwienia jej obrony i odniesienia do stawianych zarzutów. Zakwalifikowanie ubezpieczonego do określonej grupy osób bez względu na jego indywidualne cechy, prowadzi do przypisania mu czynów z definicji haniebnych, bez jakichkolwiek czynności wyjaśniających. Wprowadzone rozwiązania naruszają także nienaruszalną i niezbywalną godność każdego człowieka oraz stanowią nieuzasadnioną ingerencję w zasadę równości, prawo własności. W związku z tym Sąd pierwszej

instancji zrekonstruował normę sądowego rozstrzygnięcia w oparciu o ustawę z 2016r., Konstytucję RP oraz zasady podstawowe UE, dekodując je z Traktatów i Karty Praw Podstawowych (art.4 ust.3 i art.6 TUE). Odwołującej nie udowodniono, aby dopuściła się jakichkolwiek naruszeń prawa, w tym aby uczestniczyła w bezprawnych działaniach policji politycznej. Organ rentowy nie wykazał w procesie, aby ubezpieczona uczestniczyła w jakichkolwiek praktykach bezprawia. W konsekwencji Sąd Okręgowy zmienił zaskarżone decyzje poprzez zobowiązanie organu rentowego do przeliczenia emerytury i renty odwołującej się z pominięciem art.15c i art.22a policyjnej ustawy emerytalnej, o czym orzekł na mocy art. 477⁽¹⁴⁾ § 2 k.p.c., przy zastosowaniu art.2 TUE, art.3 TUE, art.4 ust.3 TUE, art.6 TUE, oraz art.2, art.30, art.31 ust.3, art.32, art.45, art.64 w związku art.8, art.10, art.178 ust.1 Konstytucji RP. O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik sprawy na podstawie art.98 §1 k.p.c. w zw. z §9 ust.2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015r. poz. 1804).

Apelację od przedmiotowego wyroku złożył organ rentowy. Zaskarżając wyrok w całości, zarzucił:

1) naruszenie przepisów postępowania, a to art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na bezpodstawnym przerwaniu ciężaru dowodu na organ rentowy w zakresie udowodnienia, że ubezpieczona „uczestniczyła w jakichkolwiek praktykach bezprawia”, gdy powyższe wynika z informacji o przebiegu służby przekazanej przez Instytut Pamięi Narodowej;

2) naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, a to art. 233 §1 k.p.c. w zw. z art. 252 k.p.c., polegające na zakwestionowaniu przez Sąd I instancji treści informacji IPN, pomimo braku udowodnienia przez ubezpieczoną okoliczności przeciwnych;

3) naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez niezastosowanie w szczególności art.13a ust.5, art.13b, 15c ust.1-4, art.22a ustawy zaopatrzeniowej oraz §14 ust.1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 grudnia 2018r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Celno-Skarbowej oraz ich rodzin, co skutkowało brakiem uznania, że odwołująca wykonywała służbę na rzecz państwa totalitarne, pomimo wypełnienia się dyspozycji ustawowej w tym zakresie;

4) naruszenie przepisów prawa materialnego, a to art.178 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez jego błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej przepisom ustawy zaopatrzeniowej;

5) naruszenie przepisów prawa materialnego, a to art.13b ust.1 pkt 5 lit.b tiret siódme ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego niezastosowanie, pomimo tego, że Sąd I instancji uznał, że ubezpieczona pełniła w okresie od dnia 16 listopada 1979r. do dnia 31 lipca 1990r. służbę w Wydziale Paszportów Komendy Wojewódzkiej MO w K.;

6) naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez nieuwzględnienie brzmienia przepisu art.2 ust.1 ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Anty korupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, co skutkowało brakiem akceptacji przez Sąd dokonania przez organ emerytalny wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń ubezpieczonej.

Przy tak sformułowanych zarzutach apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie odwołań od decyzji z dnia 3 sierpnia 2017r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury oraz o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, ewentualnie uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości oraz przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za I i II instancję. Organ rentowy wniósł ponadto

o rozważenie zasadności zawieszenia postępowania na zasadzie art.177 §1 pkt 3¹ k.p.c. ze względu na toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie sygn.akt P 4/18, od którego wyniku może zależeć rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, a w związku z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020r., sygn.akt III UZP 1/20 o zobowiązanie Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum IPN w K. do potwierdzenia prawidłowości wystawionej wcześniej informacji o przebiegu służby na okoliczność pełnienia przez odwołującą służby na rzecz państwa totalitarnego.

W odpowiedzi na apelację odwołująca się wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny rozważył, co następuje.

Apelacja nie jest zasadna.

Na wstępie należy zaznaczyć, że w fazie postępowania drugoinstancyjnego podstawa faktyczna zaskarżonego wyroku w istocie nie jest kwestionowana. W apelacji, pomimo sformułowania zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c., nie przytoczono argumentów negujących prawidłowość poczynionych przez Sąd Okręgowy ustaleń faktycznych, w tym odnoszących się do przebiegu służby odwołującej się oraz rodzaju wykonywanych w ramach tej służby czynności. Uzasadnienie tego zarzutu koncentruje się na stwierdzeniu, że informacja sporządzona przez Instytut Pamięci Narodowej - obejmująca dane dotyczące pełnienia przez ubezpieczoną służby w Wydziale Paszportów Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K. od dnia 16 listopada 1979r. do dnia 31 lipca 1990r.- sama w sobie jest wystarczającym dowodem dla przyjęcia, że służba ta była pełniona na rzecz totalitarnego państwa komunistycznego. Sedno sporu sprowadza się zatem do wyjaśnienia kwestii, czy odwołująca się pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.jedn. Dz.U. z 2022r.,poz.1626, zwanej dalej ustawą zaopatrzeniową), co łączy się z zagadnieniami przynależącymi do sfery podstawy prawnej rozstrzygnięcia, a konkretnie zastosowaniem do ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego wnioskodawczyni przepisu art. 15c ww. ustawy zaopatrzeniowej, dodanego z mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2016r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016r., poz. 2270, zwanej dalej ustawą zmieniającą) oraz zastosowaniem do ustalenia wysokości świadczenia rentowego przepisu art. 22a w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym na mocy ustawy zmieniającej z dnia 16 grudnia 2016r. W pierwszym rzędzie warto odnotować, że ustalając przesłankę pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa organ emerytalny oparł się na informacji IPN o przebiegu służby ubezpieczonej, sporządzonej na podstawie jej akt osobowych. W odniesieniu do charakteru i mocy wiążącej informacji IPN o przebiegu służby w sądowym postępowaniu odwoławczym (na kanwie poprzedniej ustawy dezubekizacyjnej) Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2011r., II UZP 10/11 (OSNP 2012 Nr 23-24, poz. 298) stwierdził, 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 (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). Sąd orzekający w danej sprawie ma bowiem obowiązek oceny całego materiału dowodowego, łącznie z treścią informacji IPN. O ile zatem organ emerytalny jest związany treścią informacji udzielonej przez IPN, to takiego założenia nie można przyjąć wobec sądu powszechnego, który będzie uprawniony do weryfikacji informacji z IPN w postępowaniu dowodowym. Analogiczny pogląd został wyrażony na gruncie powołanej wyżej ustawy zmieniającej z 2016r. (zwanej

drugą ustawą dezubekizacyjną). Przykładowo można przywołać postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2022r. (II USK 464/21, LEX nr 3405511), w którym przyjęto, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944r. do 31 lipca 1990r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb). Podobnie w postanowieniu z dnia 23 marca 2022r. (II USK 427/21, LEX nr 3418356) Sąd Najwyższy uznał, że sądu powszechnego nie wiąże informacja o przebiegu służby i w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji jej przebiegu w konkretnym wypadku, a przedstawione przez ubezpieczonego kontryfikacje muszą podlegać swobodnej ocenie, w szczególności w kontekście długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944r. do 31 lipca 1990r., miejsca pełnienia służby, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego. Sąd Apelacyjny podzielił zacytowane powyżej stanowisko orzecznicze i przyjął, że informacja Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu nie ma charakteru wiążącego w postępowaniu odwoławczym od decyzji ponownie ustalającej wysokość policyjnych świadczeń emerytalno-rentowych, a w konsekwencji stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944r. do dnia 31 lipca 1990r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie tej informacji. Przystępując do analizy meritum sporu zauważyć trzeba, że z dniem 1 stycznia 2017r. (wejście w życie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016r.) w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wprowadzono katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944r. do dnia 31 lipca 1990r. została uznana przez ustawodawcę za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zagadnienie prawne łączące się ze sposobem interpretacji przesłanki "pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa" przewidzianej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej stało się przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, który w uchwale z dnia 16 września 2020r. (III UZP 1/20, OSNP 2021/3/28) przyjął, iż kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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. Nie zostaje zatem spełnione przez sam fakt formalnej przynależności służbowej do wskazanych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, potwierdzonej stosowną informacją Instytutu Pamięci Narodowej-Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Powyższa uchwała nie wiąże sądu orzekającego w niniejszej sprawie w znaczeniu nadanym przez przepis art. 390 § 2 k.p.c., niemniej jednak nie ma żadnych przeszkód normatywnych, by sformułowany w niej pogląd został zaaprobowany przy rozstrzygnięciu spornego zagadnienia. Sąd drugiej instancji podzielił w całości stanowisko orzecznicze Sądu Najwyższego, które znalazło wyraz w treści uchwały oraz jej pisemnych motywach. Sąd Najwyższy sięgnął do uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej, której celem było odebranie praw niesłusznie nabytych, co łączy się z dokonywaniem rozliczenia z reżimem (ustrojem totalitarnym), którego mechanizm został skutecznie zdyskredytowany. Na tle tych rozliczeń powstaje problem ułożenia relacji między celem ustawy zmieniającej, a środkiem służącym do osiągnięcia zamierzonego rezultatu, między innymi w aspekcie zachowania zasady proporcjonalności. W tym kontekście należy pamiętać, że ustawa zmieniająca z 2016r., nazywana w piśmiennictwie także ustawą dezubekizacyjną, nie jest pierwszym narzędziem redukującym świadczenia funkcjonariuszy pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa w okresie PRL. Istotne zmiany w tej materii przyniosła w 2009r. ustawa nowelizująca ustawę zaopatrzeniową, dokonująca likwidacji przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Wprowadzony wówczas mechanizm weryfikacyjny przewidywał ponowne obliczenie wysokości emerytury osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1994-1990 (tekst jedn.: Dz. U. z 2020r. poz. 306, zwanej jako ustawa lustracyjna). W myśl tej noweli służba w określonych podmiotach została potraktowana jak okres nieskładkowy, to jest 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1994-1990. Na gruncie ustawy nowelizującej z 2009r. w judykaturze przyjmowano, że przywileje emerytalne tych funkcjonariuszy nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym funkcjonariusze nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011r., II UZP 2/11, OSN 2011 nr 15-16, poz.210). U podłoża ustawy zmieniającej z 2016r., która poza świadczeniami emerytalnymi objęła także świadczenia rentowe (w odróżnieniu od poprzedniej ustawy dezubekizacyjnej z 2009r.), leży analogiczna dezaprobatą dla metod i praktyk służb funkcjonujących w reżimie państwa totalitarnego, w którym nie respektuje

się praw człowieka oraz podstawowych swobód i wolności obywatelskich. W konkluzji stwierdzić trzeba, że służba na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, ze względu na naturę systemu totalitarnego przekłada się na naruszenie praw i wolności obywateli tego państwa. Sformułowanie "służba na czyjąś rzecz" oznacza działalność bezpośrednio ukierunkowaną na korzyść (na potrzeby) podmiotu, któremu się służy, co w przypadku służby na rzecz państwa o określonym profilu ustrojowym oznacza zindywidualizowane zaangażowanie się w działalność bezpośrednio ukierunkowaną na realizowanie przez to państwo jego ustrojowo zdeterminowanych zadań i funkcji. Służba na rzecz państwa totalitarnego nie może być zatem utożsamiana z jakąkolwiek służbą pełnioną w strukturze organów i instytucji funkcjonujących w tym państwie. Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie ze zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa zadań i funkcji. Charakteru służby na rzecz państwa o określonym profilu ustrojowym nie przejawia z pewnością aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, czyli służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych - zadań i funkcji tego państwa. W konsekwencji, sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944r. do 31 lipca 1990r. w instytucjach i formacjach wyszczególnionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczający do spełnienia przesłanki „służby na rzecz totalitarnego państwa”, a tym samym zrealizowania celu ustawy zmieniającej z 2016r., to jest ponownej, dalszej redukcji uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy działających na rzecz systemu totalitarnego, czyli osób które angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, specyficznych dla tego reżimu. Nie znajduje żadnego usprawiedliwienia aksjologicznego stanowisko, zakładające że każdy funkcjonariusz pełniący służbę w okresie istnienia państwa totalitarnego faktycznie podejmował działania na rzecz tego systemu. Nie budzi wątpliwości, iż współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych musi być oceniona negatywnie, jednakże takich pejoratywnych ocen nie można automatycznie przenosić na funkcjonariuszy, którzy w trakcie pełnienia służby w strukturach państwa komunistycznego nie dopuszczali się nagannych zachowań naruszających prawa obywateli. Podsumowując ten fragment rozważań należy stwierdzić, że podstawowe znaczenie przy dokonywaniu analizy spełnienia przesłanki „służby na rzecz państwa totalitarnego” ma indywidualny przebieg służby konkretnego funkcjonariusza, weryfikowany z perspektywy zachowań łączących się bezpośrednio z realizacją funkcji systemu totalitarnego, prowadzących do naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Zastosowanie kryterium formalnej przynależności do służb nie jest w tym zakresie wystarczające. Warto także zaznaczyć poważny charakter oraz dotkliwość skutków uwzględnienia wyłącznie kryterium formalnej przynależności służbowej do instytucji lub formacji, wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Przyjęty w ustawie zmieniającej z 2016r. mechanizm redukujący wysokość świadczeń emerytalnych modyfikuje wskaźnik podstawy wymiaru świadczenia, przyjmując za okres służby na rzecz totalitarnego państwa 0,0% (uprzednio 0,7%) podstawy wymiaru, czyli tak jakby w tym czasie funkcjonariusz pozostawał poza systemem zabezpieczenia społecznego i tylko dlatego, że pełnił służbę w ramach określonych struktur państwa komunistycznego. Ponadto, tego rodzaju rozwiązanie znajdowałoby zastosowanie wobec osoby, której z racji pełnienia służby w strukturach SB przy obliczaniu wysokości emerytury uwzględniono współczynniki obniżone na mocy ustawy nowelizującej z 2009r., co nasuwa zastrzeżenia choćby z punktu widzenia respektowania zasady ne bis in idem. Na ten aspekt rozważanego zagadnienia zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uzasadnieniu przywołanej wyżej uchwały, poddając w wątpliwość zasadność obniżenia tego samego świadczenia z racji tej samej, ujemnie ocenianej podstawy, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie zostały wydobyte nowe, uprzednio nieznanne, negatywnie oceniane działania funkcjonariusza. W tej materii, przy stosowaniu dodatkowych narzędzi korygujących po raz kolejny wysokość świadczenia (redukujących współczynnik podstawy wymiaru, tym razem do 0,0%) należy wziąć pod uwagę konstytucyjną zasadę proporcjonalności (art. 31 ust.3 Konstytucji), a także wywodzony z art. 2 Konstytucji zakaz nadmiernej ingerencji oraz regułę ne bis in idem. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do ponownej oceny tego samego okresu pracy, który poprzednio skutkowało obliczeniem emerytury przy przyjęciu wskaźnika 0,7% za każdy rok służby, a obecnie wskaźnika 0,0%. Natomiast w przypadku świadczeń rentowych, przyjęty w ustawie zmieniającej z 2016r. mechanizm przewiduje, iż w odniesieniu do osoby - która pełniła służbę w rozumieniu 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, co może doprowadzić do zredukowania świadczenia do zera i pobierania renty w minimalnej wysokości (art. 22a ust.1 ustawy zaopatrzeniowej) i jednocześnie wysokość renty inwalidzkiej nie może

być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej), tylko z tego powodu, że pełniła służbę w ramach określonych struktur państwa komunistycznego. O ile przedstawiony powyżej mechanizm redukcji uprawnień emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy ze względów aksjologicznych i moralnych mógłby znajdować zastosowanie do osób, które łamały prawa człowieka, służąc systemowi totalitarnemu jako formacji przemocy i zniewolenia, to nie powinno to nastąpić w odniesieniu do osób, które prawidłowo pełniły służbę w strukturach organizacyjnych państwa komunistycznego, nie dopuszczając się karygodnych zachowań skierowanych przeciwko obywatelom tego państwa, naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka. Kontynuując przedstawioną powyżej linię orzecznictwa w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022r. (III USKP 145/21, OSNP 2022/11/113, LEX nr 3353118) zwrócono dodatkowo uwagę na przepis art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową, co nakłada na sąd obowiązek odmowy zastosowania ustawy wówczas, gdyby się okazało, że nie można jej pogodzić z umową międzynarodową, lecz przede wszystkim należy wykorzystać taką możliwość wykładni ustawy, która da się pogodzić z wiążącym Polskę standardem konwencyjnym. W rozpatrywanym przypadku należy wziąć pod rozwagę Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Stosownie do art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie (wyrok z dnia 14 czerwca 2016r. w sprawie Philippou przeciwko Cyprowi, skarga nr 71148/10; decyzja z dnia 4 lipca 2017r. w sprawie Mockiene przeciwko Litwie, skarga nr 75916/13) wskazuje, że zmniejszenie lub zaprzestanie wypłaty świadczenia emerytalnego może stanowić ingerencję w poszanowanie własności w rozumieniu art.1 Protokołu nr 1. Ingerencja ta jest dopuszczalna, musi jednak być uzasadniona i realizować cele mieszczące się w granicach interesu publicznego. Ponadto każda ingerencja w poszanowanie mienia musi być rozsądnie proporcjonalna do realizowanego celu. Stąd też musi zachodzić "sprawiedliwa równowaga" między wymogami interesu publicznego a wymogami ochrony praw podstawowych przysługujących danej osobie. Problem odebrania przywilejów funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa stanowił już przedmiot wypowiedzi ETPCz, który rozpoznał 1.628 spraw z perspektywy naruszenia art.1 Protokołu nr 1 do Konwencji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia (skarga nr 15189/10, A.C. przeciwko Polsce) Trybunał podkreślił, że obniżenie lub zawieszenie emerytury może stanowić ingerencję we własność, która musi być uzasadniona. 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, gdyż musi zostać 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. Należy się bowiem upewnić, czy na skutek ingerencji dana osoba nie została nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążona, zaś przy ocenie proporcjonalności środków podejmowanych przez państwo w sferze praw emerytalnych ważne jest ustalenie, czy prawo 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 świadczeniobiorcy, przy czym całkowite pozbawienie uprawnień powodujące utratę środków utrzymania co do zasady oznacza naruszenie prawa własności, ale rozsądna i umiarkowana obniżka już nie. W tym aspekcie należy poddać w wątpliwość, czy obniżenie wskaźnika do 0% za okresy służby w strukturach państwa komunistycznego w sytuacji, gdy służba ta nie łączyła się bezpośrednio z realizowaniem funkcji właściwych dla państwa totalitarnego, spełnia wymogi ingerencji rozsądnej i umiarkowanej, zważywszy że funkcjonariusze zwolnieni ze służby wskutek popełnienia czynu zabronionego (w tym popełnionego w ramach służby) pobierający świadczenie z powszechnego systemu emerytalnego, zachowali uprawnienie do zastosowania wskaźnika 1,3% (właściwego dla okresu składkowego) za każdy rok służby, nawet pełnionej w strukturach Służby Bezpieczeństwa.

W świetle stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy, obejmującego opisany w informacji IPN przebieg służby ubezpieczonej oraz przedstawionych powyżej wywodów prawnych Sąd drugiej instancji podzielił zapatrywanie

Sądu Okręgowego, iż odwołująca się nie pełniła służby na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art.15c i art. 22a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nadanym w cytowanej wyżej uchwale Sądu Najwyższego, uwzględniającym podstawowe standardy konstytucyjne łączące się z zasadą zrównoważonej i proporcjonalnej ingerencji w prawa nabyte oraz zasadą *ne bis in idem*. W spornym okresie (od 16 listopada 1979r. do 31 lipca 1990r.) ubezpieczona podlegała służbowo strukturalnie służbie bezpieczeństwa z racji pełnienia służby w wydziale paszportów, gdzie początkowo zajmowała się przyjmowaniem wniosków paszportowych od stron oraz wydawaniem paszportów, a następnie od 1984r. oceną dokumentów dołączonych do wniosków paszportowych pod kątem toczącego się wobec osoby wnioskującej o paszport postępowania karnego, alimentacyjnego oraz istnienia adnotacji o zainteresowaniu tą osobą służb bezpieczeństwa. Odwołująca się nie podejmowała decyzji o wydaniu bądź odmowie wydania paszportu, gdyż tego rodzaju decyzje leżały w kompetencjach naczelnika wydziału lub jego zastępcy. Powierzone ubezpieczonej obowiązki służbowe nie łączyły się bezpośrednio z działalnością operacyjną, skierowaną przeciwko środowiskom opozycyjnym. Zebrany w niniejszej sprawie materiał dowodowy nie wskazuje na to, aby ze strony ubezpieczonej dochodziło do jakichkolwiek nagannych zachowań naruszających prawa i wolności człowieka. Z oświadczenia (...) Sekcji (...) Regionu (...) z dnia 28 maja 2007r. (k.25 a.s.) wynika, że odwołująca się przez cały okres pracy zawodowej była sympatykiem (...), w latach 1981-1989 pracując w biurze paszportów pomagała w uzyskiwaniu dokumentów upoważniających do wyjazdów zagranicznych członków zarządu (...). Zdaniem Sądu drugiej instancji, rodzaj pełnionych przez wnioskodawczynię zadań oraz sposób ich wykonywania sprzeciwia się zakwalifikowaniu rozważanego okresu do służby pełnionej na rzecz państwa totalitarnego. W obliczu poczynionych przez Sąd Okręgowy ustaleń faktycznych w kwestii przebiegu służby ubezpieczonej nie zachodzą przesłanki do stwierdzenia, iż w okresie przynależności do struktur organizacyjnych służby bezpieczeństwa aktywnie włączała się w działania na rzecz zdyskredytowanego systemu komunistycznego, służące realizacji funkcji właściwych dla tego modelu państwa, przykładowo podejmowała czynności prześladowcze wobec obywateli. Przynależność służbowa nie jest wystarczającym kryterium warunkującym niekorzystne korygowanie wysokości świadczeń emerytalno-rentowych, co należy zaaprobować w odniesieniu do osób, które angażowały się w ochronę i rozwój reżimu totalitarnego kosztem łamania podstawowych praw człowieka i obywatela. Zastosowanie wobec odwołującej się mechanizmu przewidzianego dla świadczeń rentowych w art.22a ustawy zaopatrzeniowej stanowiłoby nieuzasadnioną ingerencję w prawo funkcjonariusza do zabezpieczenia społecznego na wypadek niemożności dalszego świadczenia pracy zawodowej. Natomiast w odniesieniu do świadczenia emerytalnego warto nadmienić, iż z tytułu przynależności służbowej do struktur służby bezpieczeństwa przysługująca wnioskodawczyni emerytura została obniżona z uwzględnieniem zasad wprowadzonych na mocy poprzedniej ustawy nowelizującej z 2009r. (tzw. pierwszej ustawy dezubekizacyjnej), to jest przy zastosowaniu przepisu art. 15b ustawy zaopatrzeniowej, z tytułu służby w organach bezpieczeństwa państwa. Zakres znaczeniowy pojęcia służby w organach bezpieczeństwa państwa nie jest jednak tożsamy z zakresem znaczeniowym pojęcia pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego. Poprzednio sama przynależność do określonych struktur stanowiła przesłankę obniżenia świadczeń emerytalnych, lecz na gruncie aktualnej ustawy zmieniającej z 2016r. sama przynależność służbowa nie jest wystarczającym kryterium warunkującym weryfikowanie wysokości świadczenia. Zastosowanie wobec ubezpieczonej rozwiązania wprowadzonego w art.15c ustawy zaopatrzeniowej byłoby w istocie ponowną, tym razem nieuzasadnioną ingerencją w jej prawo do zabezpieczenia emerytalnego. Należy także zasygnalizować, iż odwołującej się obniżono świadczenia 27 lat po zmianie ustroju, w wyniku czego wysokość emerytury policyjnej ograniczono do poziomu przeciętnych świadczeń emerytalnych wypłacanych przez ZUS z powszechnego systemu emerytalnego, a wysokość renty inwalidzkiej obniżono do poziomu najniższego świadczenia rentowego. Tymczasem sporny okres od 16 listopada 1979r. do 31 lipca 1990r. chociaż stanowi 10 lat, 8 miesięcy i 15 dni, to w zestawieniu z wysługą lat pracy w Policji, (...) i (...) (łącznie 17 lat i 6 miesięcy) nie przedstawia się jako długotrwała współpraca z organami SB, lecz jako etap pracy zawodowej, w której przeważa służba pełniona po zmianach ustrojowych na rzecz demokratycznego państwa prawa. Niezależnie zatem od argumentacji przywołanej we wcześniejszych rozważaniach, także ten aspekt (kilkunastoletnia służba po dokonanych przemianach ustrojowych w strukturach Policji, (...) i (...) oraz dolegliwość zastosowanego mechanizmu obniżenia świadczeń) każe poddać w wątpliwość zasadność ingerencji w wysokość przysługującej odwołującej się emerytury oraz renty inwalidzkiej jako budzącej zastrzeżenia z perspektywy zachowania zasady proporcjonalności i zrównoważonej ingerencji w prawa nabyte.

W tym stanie rzeczy Sąd Apelacyjny uznał, że zaskarżony wyrok jest prawidłowy. Sąd Okręgowy właściwie zrekonstruował okoliczności faktyczne przedstawiające przebieg służby odwołującej się oraz charakter pełnionych przez nią zadań oraz dokonał trafnej interpretacji podstawy prawnej orzeczenia, uwzględniającej standardy wyznaczone przepisami Konstytucji RP, umów międzynarodowych oraz prawa wspólnotowego Unii Europejskiej. Nie ma racji apelujący sugerując, iż Sąd pierwszej instancji popadł w kolizję z uprawnieniami Trybunału Konstytucyjnego w zakresie orzekania o zgodności przepisu z ustawą zasadniczą. W tym kontekście warto przywołać pogląd wyrażony we wspomnianym wyżej wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022r. (III USKP 145/21), w którym stwierdzono, że jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny), z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP wskazanych przepisów ustawy. W uzasadnieniu tego wyroku wskazano na niezbędność samodzielnego i merytorycznego rozpoznania sprawy przez sądy powszechne z uwagi na konstytucyjne uprawnienie strony do rozpoznania jej sprawy bez zbędnej zwłoki (art.45 ust.1 Konstytucji RP i art.6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności), albowiem opieszałość Trybunału Konstytucyjnego w procedowaniu nad zadanymi przez Sąd Okręgowy w Warszawie pytaniami prawnymi sprawia, że zawieszenie postępowania sądowego mogłoby doprowadzić do przewlekłości postępowania w sprawach emerytów i rencistów (osób starszych lub schorowanych), którzy mogliby nie doczekać rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie. Sądy powinny traktować odmowę zastosowania przepisu jako środek ostateczny i na tyle, na ile jest to możliwe dokonywać prokonstytucyjnej wykładni ustaw. W pierwszej kolejności należy zatem podjąć próbę zastosowania prokonstytucyjnej wykładni przepisów stanowiących podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, po to by pogodzić ją z określoną normą lub zasadą konstytucyjną. Takie właśnie założenie przyświecało wydaniu uchwały Sądu Najwyższego III UZP 1/20 (omówionej we wcześniejszym fragmencie uzasadnienia). W niniejszej sprawie w istocie nie doszło do zanegowania konstytucyjności przepisu art.15c i art. 22a w zw. z 13b ustawy zaopatrzeniowej, lecz do wykładni i zastosowania prawa materialnego z poszanowaniem zasad wynikających z Konstytucji RP oraz regulacji prawa wspólnotowego UE. Przyczyną odmowy literalnego zastosowania art. 15c oraz art. 22a ww. ustawy było niespełnienie przesłanki z art. 13b tej ustawy, to jest kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności i rozważania, Sąd drugiej instancji nie znalazł podstaw do zakwestionowania zasadności zaskarżonego wyroku, co skutkowało oddaleniem apelacji organu rentowego na mocy art.385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik sprawy z art. 98 k.p.c., zasądzając od organu emerytalnego na rzecz odwołującej się kwotę 240 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym, ustaloną przy zastosowaniu § 10 ust.1 pkt2 w zw. z § 9 ust.2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U.z 2015r. poz.1800 w brzmieniu obowiązującym w dacie złożenia apelacji).

G. A. P. A. P.