



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Maciej Pacuda

SSA Marek Szymanowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania B. S.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 22 maja 2024 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 1 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 1014/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania,
pozostawiając temu Sądowi orzeczenie o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

SSA Marek Szymanowski Dawid Miąsik Maciej Pacuda

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 25 października 2021 r. Sąd Okręgowy w Siedlcach zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 28 czerwca 2017 r. Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ustalił, że wysokość emerytury B. S. na dzień 1 października 2017 r. wynosi 3.376,03 zł brutto miesięcznie.

Sąd Okręgowy ustalił, że B. S. w okresie od 1 stycznia 1973 r. do 30 kwietnia 2000 r. był funkcjonariuszem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W dniu 17 kwietnia 2000 r. ubezpieczony wystąpił do Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o emeryturę. Decyzją z 12 maja 2000 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przyznał ubezpieczonemu emeryturę od 1 maja 2000 r. Do wysługi emerytalnej zaliczono ubezpieczonemu okres służby w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych od 1 stycznia 1973 r. do 30 kwietnia 2000 r. w wymiarze 27 lat i 4 miesiące, okres służby wojskowej w wymiarze 1 rok, 11 miesięcy i 17 dni oraz okresy ubezpieczenia przed podjęciem służby w wymiarze 1 rok, 3 miesiące i 14 dni (decyzja z 12 maja 2000 r. o ustaleniu prawa do emerytury policyjnej wraz z załącznikiem w postaci wykazu okresów ubezpieczenia - w aktach emerytalnych - część w odrębnej teczce). Od 1 marca 2009 r. wysokość emerytury ubezpieczonego wynosiła 3.310,62 zł brutto miesięcznie, co stanowiło 2.719,66 zł netto miesięcznie (decyzja z 27 lutego 2009 r. o waloryzacji emerytury k. 50 akt emerytalnych). Decyzją z 16 listopada 2009 r., a następnie decyzją z 17 grudnia 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji od 1 stycznia 2010 r. ponownie ustalił wysokość emerytury ubezpieczonego na kwotę 2.528,90 zł brutto miesięcznie, co stanowiło kwotę 2.088,30 zł netto miesięcznie. Wysokość emerytury ustalona została w oparciu o dodany do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) art. 15b, który w ust. 1 stanowił, że emerytura osoby, która w latach 1944-1990 pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. wynosi 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 i 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. W oparciu o powyższą regulację oraz informację z IPN o przebiegu służby ubezpieczonego z uwzględnieniem służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów

bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów przyjęto, że okres służby ubezpieczonego w organach bezpieczeństwa państwa liczony do wysokości emerytury jako 0,7% podstawy wymiaru za rok służby obejmuje czas od 1 stycznia 1973 r. do 31 lipca 1990 r. co stanowi 17 lat i 7 miesięcy (decyzja z 16 listopada 2009 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury wraz z załącznikiem w postaci zestawienia wysługi emerytalnej Z1/2009 oraz informacją o przebiegu służby ubezpieczonego nr 141563/2009 sporządzoną w dniu 28 sierpnia 2009 r. przez Instytut Pamięci Narodowej k. 51-53 akt emerytalnych, a także decyzja z 17 grudnia 2009 r. o zmianie wysokości emerytury określająca wysokość emerytury ubezpieczonego do wypłaty od 1 stycznia 2010 r. k. 54 akt emerytalnych). Odwołanie ubezpieczonego od w/w decyzji z 16 listopada 2009 r. zostało częściowo uwzględnione przez Sąd Okręgowy w Warszawie w ten sposób, że Sąd ustalił, iż okres służby ubezpieczonego od 1 czerwca 1975 r. do 30 czerwca 1978 r., tj. przypadający na czas, w którym ubezpieczony pozostawał w dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego Milicji Obywatelskiej w Siedlcach (od 1 czerwca 1975 r. do 30 września 1975 r.), a następnie był słuchaczem Wyższej Szkoły Oficerskiej MSW w L. (od 1 października 1975 r. do 30 czerwca 1978 r.), do wyliczenia wysokości emerytury jest obliczany z uwzględnieniem wskaźnika 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby. W pozostałej części odwołanie ubezpieczonego od decyzji z 16 listopada 2009 r. podlegało oddaleniu (odpis wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 9 listopada 2012 r. w sprawie XIII U 10925/10 wraz z uzasadnieniem k. 95-103 akt emerytalnych i odpis wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30 stycznia 2014 r. w sprawie III AUa 15/13 oddalający apelacje obu stron postępowania od w/w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie wraz z uzasadnieniem k. 80-94 akt emerytalnych). W wykonaniu powyższego prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie, decyzją z 27 maja 2014 r. organ rentowy ponownie ustalił wysokość emerytury ubezpieczonego od 1 stycznia 2010 r. w kwocie o 242,50 złotych wyższej od tej ustalonej na mocy decyzji z 16 listopada 2009 r. i 17 grudnia 2009 r. w kwocie do wypłaty - wynoszącej od 1 stycznia 2010 r. — 2.088,30 zł i podjął od 1 lipca 2014 r. wypłatę podwyższonej emerytury z jednoczesną wypłatą wyrównania świadczenia za okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2014 r. (decyzja z 27 maja 2014 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury i zestawienie wysokości wyrównania

emerytury k. 108 i 110 akt emerytalnych). W dniu 28 czerwca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wydał zaskarżoną decyzję, w której działając na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz na podstawie informacji IPN nr [...] z 16 maja 2017 r. od 1 października 2017 r. na nowo ustalił wysokość emerytury ubezpieczonego na kwotę 1.746 zł brutto miesięcznie - pkt 6 decyzji (decyzja z 28 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury k. 127-128 akt emerytalnych). Przedmiotowa decyzja wydana została na skutek nowelizacji od 1 października 2017 r. w/w ustawy z 18 lutego 1994 r. i wprowadzenia do niej art. 13b, w którym wskazano na służbę na rzecz totalitarnego państwa przypadającą w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. pełnioną w wymienionych enumeratywnie instytucjach i formacjach i dalej wprowadzenia art. 15c, w którym wskazano na mechanizm obniżenia wysokości emerytury policyjnej w przypadku ustalenia, że dana osoba pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa. W przypadku ubezpieczonego - w oparciu o informację Instytutu Pamięci Narodowej nr [...] z 16 maja 2017 r. udzieloną w trybie art. 13a ustawy z 18 lutego 1994 r. - ustalono, że ubezpieczony w okresie od 1 stycznia 1973 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa (informacja IPN nr [...] z 16 maja 2017 r. k. 125 akt emerytalnych). W okresie od 1 stycznia 1973 r. do 31 maja 1975 r. ubezpieczony pełnił służbę w Komendzie Powiatowej Milicji Obywatelskiej w Garwolinie w referacie ds. Służby Bezpieczeństwa na stanowisku oficera referatu ds. bezpieczeństwa na wolnym etacie inspektora operacyjnego. Następnie, w okresie od 1 czerwca 1975 r. ubezpieczony pozostawał w dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego Milicji Obywatelskiej w Siedlcach i od tej daty do 30 września 1975 r. pełnił służbę na stanowisku inspektora w Wydziale [...] Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w S. Dalej, w okresie od 1 października 1975 r. do 30 czerwca 1978 r. ubezpieczony pozostawał słuchaczem Wyższej Szkoły Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w L. Po ukończeniu powyższej

Szkoły, w okresie od 1 lipca 1978 r. do 31 marca 1983 r. ubezpieczony pełnił służbę w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w S. w Wydziale Paszportów Służby Bezpieczeństwa Referacie Paszportów w G. na stanowisku inspektora, a w okresie od 1 kwietnia 1983 r. do 31 lipca 1990 r. kontynuował tę służbę w Komisariacie Milicji Obywatelskiej/Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych w G. Grupie Paszportów Służby Bezpieczeństwa na stanowisku inspektora.

Oceniając powyżej dokonane ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy wskazał zaskarżona decyzja z 28 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej ubezpieczonego wydana została w oparciu o regulację art. 15c ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (zwanej dalej ustawą emerytalną) wprowadzoną do tejże ustawy na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) Dz.U. z 2016 r., poz. 2270. Wskazany przepis art. 15c ustawy emerytalnej w ust. 1 przewiduje, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 15b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., 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 pkt 1, 1a oraz 2-4.

W ustępie 3 powyższego przepisu przewidziano ponadto, 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.

Przepis art. 15b, do którego odwołuje się powyższa regulacja również został wprowadzony do ustawy emerytalnej na mocy ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r. W przepisie tym ustawodawca wskazał, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę pełnioną w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r.

w enumeratywnie wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Przyjmując powyższe regulacje oraz informację Instytutu Pamięci Narodowej udzieloną w trybie art. 13a ust. 1 ustawy emerytalnej, zgodnie z którą ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 stycznia 1973 r. do 31 lipca 1990 r., organ rentowy od 1 października 2017 r. ustalił wysokość emerytury ubezpieczonego w kwocie 1.746 zł brutto miesięcznie (przyjmując w/w okres służby w wymiarze 17 lat i 7 miesięcy po 0% podstawy wymiaru).

Analizując okoliczności sprawy Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że sąd powszechny jest uprawniony do zbadania zgodności zastosowanych w niniejszej sprawie przepisów z Konstytucją i takie uprawnienie nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, o których stanowi art. 188 Konstytucji RP. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zgodności danej ustawy z Konstytucją odnosi bowiem skutek generalny określony w ustawie i w zależności od treści orzeczenia Trybunału może prowadzić do utraty mocy wiążącej przepisów ustawy. Sąd powszechny nie orzeka tymczasem o zgodności normy ustawowej z Konstytucją, ale stwierdzając, że dane uregulowanie - w okolicznościach sprawy - pozostaje w kolizji z normą Konstytucji może odmówić zastosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją. Odmienne stanowisko pozostaje w sprzeczności z art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że przepisy ustawy stosuje się (tu stosuje sąd rozpoznając sprawę cywilną - art. 1 k.p.c.) bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Należy wskazać, że na stanowisku takim stanął Sąd Najwyższy w wyroku z 7 kwietnia 1998 r. w sprawie o sygnaturze I PKN 90/98 (OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6).

Kierując się powyższym poglądem Sąd Okręgowy stwierdził, że uzasadniony jest zarzut ubezpieczonego, iż zastosowany przez organ rentowy przepis art. 15c ustawy emerytalnej, na mocy którego organ rentowy obniżył wysokość świadczenia ubezpieczonego stoi w kolizji z zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W tej ogólnie sformułowanej zasadzie zawierają się fundamentalne dla demokratycznego państwa prawnego zasady - zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego

przez nie prawa, zasada ochrony prawa nabytych, jak również zasada sprawiedliwości społecznej. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego określana jest również zasadą lojalności państwa względem obywateli, w myśl której państwo ma obowiązek tak stanowić i stosować prawo, aby obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania określonych decyzji lub działań. W ocenie Sądu Okręgowego w okolicznościach przedmiotowej sprawy zastosowane przez organ emerytalny przepisy ustawy emerytalnej, na mocy których od 1 października 2017 r. doszło do obniżenia świadczenia emerytalnego ubezpieczonego naruszają zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie Sądu należy zgodzić się z poglądem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 24 lutego 2010 r. sygn. akt K 6/09 (OTK-A 2010/2/15), w którym - odnosząc się do uchylonej obecnie regulacji art. 15b ustawy emerytalnej, wprowadzonej na mocy nowelizacji tejże ustawy z 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) - Dz.U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145, przewidującej po raz pierwszy obniżenie świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL - Trybunał wskazał, że jeżeli przemawiają za tym określone zasady, normy lub wartości konstytucyjne, możliwe jest obniżenie świadczeń emerytalnych. Trybunał Konstytucyjny wskazał wówczas, że uprzywilejowane prawa emerytalne funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej zostały przez nich nabyte niegodziwie, gdyż ówczesne instytucje i organy państwa systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa. Zauważyć jednak trzeba, że jak wynika z analizy akt emerytalnych, w zaskarżonej decyzji z 28 czerwca 2017 r. organ rentowy dokonał ponownego obniżenia wysokości emerytury ubezpieczonego. Do pierwszego obniżenia świadczenia emerytalnego ubezpieczonego doszło na mocy decyzji organu rentowego z 16 listopada 2009 r., kiedy to po nowelizacji ustawy emerytalnej z 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) - Dz.U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145, ustawodawca wprowadził pojęcie okresów służby w charakterze funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa - odsyłając w tym zakresie do art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów

bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz o treści tych dokumentów - jako kryterium obniżenia wysokości emerytury poprzez ustalenie, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa wskazanych w w/w ustawie z 18 października 2006 r. i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia emerytura wynosi 0,7% podstawy wymiaru (w miejsce 2,6% podstawy wymiaru) - za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Powyższe rozwiązania znalazły swoje miejsce w dodanych mocą ustawy nowelizującej z 23 stycznia 2009 r. do ustawy emerytalnej, przepisach art. 13 ust. 1 pkt 1b i art. 15b. W preambule do w/w ustawy z 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy emerytalnej, ustawodawca wskazał jako motyw podjęcia inicjatywy zmiany wysokości świadczeń, negatywną ocenę systemu władzy komunistycznej opierającej się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka. Należy wskazać, że regulacja art. 15b ustawy emerytalnej, wprowadzona do tej ustawy na mocy ustawy z 23 stycznia 2009 r. - i tym samym motywy leżące u podstaw pierwszego obniżenia świadczenia ubezpieczonego - została uznana za zgodną z art. 2, 10, 30 i art. 67 ust. 1 Konstytucji, o czym orzekł Trybunał Konstytucyjny w przytoczonym już wyżej wyroku z 24 lutego 2010 r. w sprawie K 6/09 (Dz.U. z 2010 r. Nr 36, poz. 204). Obecnie zaskarżona przez ubezpieczonego decyzja z 28 czerwca 2017 r. o ponownym obliczeniu wysokości emerytury jest drugą decyzją o obniżeniu świadczenia wydaną na podstawie drugiej nowelizacji ustawy emerytalnej uchwalonej w dniu 16 grudnia 2016 r. mającej na celu obniżenie świadczeń funkcjonariuszy organów PRL. Treść wprowadzonych uregulowań uzasadnia stwierdzenie, że u podstaw ich wprowadzenia leżały te same przesłanki odwołujące się do negatywnej oceny okresu PRL i obowiązującego wówczas w Polsce systemu władzy komunistycznej. Na mocy tejże ustawy z 16 grudnia 2016 r. ustawodawca uchylił przywołany wyżej art. 13 ust. 1 pkt 1b ustawy emerytalnej stanowiący o okresach służby w organach bezpieczeństwa państwa (dodanej do niej na mocy wcześniejszej nowelizacji tejże ustawy z 23 stycznia 2009 r.) i wprowadził nowe przepisy - art. 13 ust. 1 pkt 1e oraz art. 13b stanowiące o służbie na rzecz totalitarnego państwa jako służbie przypadającej w określonych instytucjach i formacjach w okresie od 22 lipca 1944 r.

do 31 lipca 1990 r. Pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa wprowadzone jako kryterium obniżenia świadczeń emerytalnych w trybie dodanego do ustawy art. 15c, odpowiada pojęciowo i jeżeli chodzi o objęty nim przedział czasowy pojęciu służby w organach bezpieczeństwa państwa, do którego odwołała się ustawa z 23 stycznia 2009 r. i obejmuje ten sam czas tj. lata 1944-1990. W przypadku ubezpieczonego informacja Instytutu Pamięci Narodowej z 16 maja 2017 r., w oparciu o którą organ rentowy ustalił, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy emerytalnej (por: informacja IPN z 16 maja 2017 r. złożona w aktach emerytalnych przy decyzji z 28 czerwca 2017 r. k. 125 akt emerytalnych) jest tożsama z informacją Instytutu Pamięci Narodowej z 28 sierpnia 2009 r., w oparciu o którą organ rentowy ustalił, że ubezpieczony pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lata 1944-1990 oraz o treści tych dokumentów (vide: informacja IPN z 28 sierpnia 2009 r. k. 51 akt emerytalnych złożona w aktach emerytalnych przy decyzji z 16 listopada 2009 r. k. 53 akt emerytalnych) i oparciu o którą na podstawie art. 15b ustawy emerytalnej (obowiązującego do 30 września 2017 r.) organ rentowy po raz pierwszy w decyzji z 16 listopada 2009 r. obniżył wysokość emerytury ubezpieczonego. W obu przypadkach Instytut Pamięci Narodowej jako okres służby w organach bezpieczeństwa państwa (okres służby na rzecz totalitarnego państwa) wskazał ten sam okres służby ubezpieczonego od 1 stycznia 1973 r. do 31 lipca 1990 r. Opisaną sytuację, w której ustawodawca uchwalając ustawę z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy emerytalnej po raz drugi (pierwszy raz uczynił to w nowelizacji ustawy emerytalnej z 23 stycznia 2009 r.) odwołując się do tożsamych przesłanek i podstaw, wprowadza regulacje obniżające świadczenie ubezpieczonego musi być oceniona jako stojąca w kolizji z zasadą, o której mowa w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej tj. zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W przekonaniu Sądu Okręgowego te same przesłanki nie mogą stanowić podstawy wprowadzenia kolejnych regulacji obniżających świadczenia z ubezpieczenia społecznego, czy zaopatrzenia emerytalnego. Odmienny pogląd prowadziłby do przyjęcia, że państwo może dowolną ilość razy (skoro może więcej niż raz) stanowić prawo obniżające świadczenia obywateli z odwołaniem się do tych samych

przesłanek. Taki oto pogląd Sądu Okręgowego zdecydował o uwzględnieniu odwołania.

Na skutek apelacji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA w Warszawie Sąd Apelacyjny w Lublinie zmienił powyższy wyrok i oddalił odwołanie, odstępując od obciążania. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd Sadu Okręgowego o dopuszczalności samodzielne rozstrzygnięcie w zastępstwie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 15c i ustawy zaopatrzeniowej. Zasadą jest, że do stwierdzenia niekonstytucyjności danego przepisu uprawniony jest z mocy art. 188 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny. W orzecnictwie sądów wskazuje się, że w pewnych sytuacjach - na zasadzie wyjątku - dopuszczalna jest kontrola konstytucyjności przepisu prawa w toku rozpoznawania konkretnej sprawy. Wyjątek ten uzasadniany jest koniecznością sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy oraz stanem wyżej konieczności, który wynika z jednej strony z faktu braku udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie prawne, a z drugiej powinnością niezwłocznego rozpoznania sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Ocena przez sąd zgodności przepisu ustawy z Konstytucją dokonywana jest na tym etapie stosowania prawa, gdy sąd ustala przepis obowiązującego prawa, który będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego, a zatem nie chodzi tu o rozstrzyganie przez sąd sprawy zgodności ustawy z Konstytucją, o którym mowa w art. 188 pkt 1 Konstytucji RP. Oznacza to natomiast, że sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach "ustalania obowiązywania przepisów", bowiem uchylenie się od tej oceny może prowadzić do rozstrzygnięcia sprawy na podstawie przepisu niekonstytucyjnego, a zatem niezgodnie z prawem obowiązującym. Sąd dokonując oceny konstytucyjności prawa nie wkracza zatem w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego tym bardziej, że rezultatem tej oceny może być zwrócenie się przez sąd z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, a i samo pytanie jest nie do pomyślenia bez uprzedniej oceny przez sąd konstytucyjności przepisu prawa. W konkluzji należy stwierdzić, że odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez Sąd za sprzeczny z Konstytucją nie tylko nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, lecz nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Stanowisko to jest zbieżne ze stanowiskiem Sądu Najwyższego przedstawionym w uzasadnieniu wyroku z dnia

7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98 (OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6, z częściowo aprobowaną glosą A. Józefowicza. Przegląd Sejmowy 2001 nr 2, s. 88), w którym przyjęto, że „sądy powszechne są uprawnione do badania zgodności stosowanych przepisów ustawowych z Konstytucją”. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy stwierdził w szczególności, że „kwestia zgodności przepisu aktu normatywnego z Konstytucją jest dla Trybunału Konstytucyjnego zagadnieniem głównym, o którym Trybunał rozstrzyga w formie orzeczenia ze skutkami przewidzianymi w ustawie. Sąd powszechny nie orzeka zaś o zgodności przepisu prawa z Konstytucją, lecz jedynie odmawia zastosowania przepisu prawnego niezgodnego, jego zdaniem, z Konstytucją. 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 Konstytucją, jest wyraźnie sprzeczne z przepisem art. 8 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (tak w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00). Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji sędzia podlega zarówno Konstytucji jak i ustawie, a art. 8 ust. 2 stanowi, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Oznacza to, że w procesie stosowania prawa sąd zawsze winien mieć na widoku normy konstytucyjne i je respektować oraz dokonywać takiej wykładni norm zawartych w ustawach zwykłych, która pozwoli na pełną realizację wartości konstytucyjnych. Reguły konstytucyjne dotyczące ochrony praw nabytych oraz ochrony własności i innych praw majątkowych nie są - ogólnymi wskazaniemi nie pozwalającymi na wydanie na ich podstawie indywidualnych rozstrzygnięć - lecz wiążącymi sąd unormowaniami, które zawsze winien uwzględniać ferując werdykt w indywidualnej sprawie.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego mając na względzie przepisali. 8 ust. 2 Konstytucji, w sytuacji kumulatywnego zaistnienia następujących okoliczności: braku odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne, nadania decyzji administracyjnej przymiotu natychmiastowej wykonalności, przedmiotu sprawy dotyczącego emerytur i rent czyli świadczeń stanowiących podstawę utrzymania odwołujących, konieczności zagwarantowania merytorycznej oceny zaskarżonych

decyzji, co stanowi realizację konstytucyjnego prawa do sądu - sąd powszechny na zasadzie wyjątku w celu realizacji konstytucyjnego obowiązku wymierzania sprawiedliwości ma prawo pominąć w danym stanie faktycznym przepis ustawy względu na jego sprzeczność z przepisami konstytucji. Wymierzenie sprawiedliwości nie ma bowiem jedynie charakteru formalnego, który sprowadza się do wydania orzeczenia w określonym trybie, lecz także aspekt materialny wyrażający się rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach stron z uwzględnieniem fundamentalnych dla porządku prawnego wartości takich jak godność, równość wobec prawa, ochrona prawa słuszenie nabytego, ochrona własności i innych praw majątkowych.

Nie negując całkowicie zasadności stanowiska Sądu Okręgowego, Sąd Apelacyjny uznał jednak, że kategoryczne stanowisko Sądu orzekającego w sprawie co do niepełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa było przedwczesne. Wiodącym argumentem Sądu Okręgowego, decydującym o podstawie prawnej rozstrzygnięcia i zastosowanej wykładni prawa w niniejszej sprawie była teza o niedopuszczalnej ponownej ingerencji ustawodawcy w wysokość należnych odwołującemu się świadczeń, a nie ocena charakteru służby odwołującego się, której Sąd ten nie dokonał, ograniczając się do wskazania faktycznego jej przebiegu w okresie od 1 stycznia 1973 r. do 31 lipca 1990 r. Przebieg tej służby w zakresie stanowisk i funkcji pełnionych przez odwołującego się oraz jednostek, w których służba była pełniona, nie był sporny. Jednocześnie Sąd Okręgowy w żaden sposób nie odniósł się czy jednostki, w których pełnił służbę odwołujący, w okresie wynikającym z informacji skierowanej w 2017 r. przez IPN do Dyrektora ZER MSWiA, spełniają kryterium organów totalitarnego państwa oraz czy służba w tych jednostkach była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Dlatego obowiązkiem Sądu Apelacyjnego było uzupełnienie postępowania dowodowego i ocena służby wnioskodawcy pod kątem spełnienia tej przesłanki. Prawo Sądu Apelacyjnego do uzupełnienia postępowania dowodowego oraz ponownej oceny materiału dowodowego wynika z obowiązującej w kodeksie postępowania cywilnego zasady pełnej apelacji, co oznacza, że w postępowaniu apelacyjnym sąd drugiej instancji, kontynuując postępowanie przed sądem pierwszej instancji, rozpoznaje sprawę na nowo w sposób - w zasadzie - nieograniczony (art. 378 § 1 i art. 382 k.p.c.). W konsekwencji, w razie uwzględnienia apelacji - z reguły - zmienia zaskarżony

wyrok i orzeka co do istoty sprawy (art. 386 § 1 k.p.c.). Prowadzenie przez sąd drugiej instancji uzupełniającego postępowania dowodowego i orzekanie reformatoryjne powinno stanowić regułę ponieważ przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania znacznie przedłuża czas postępowania dowodowego. W niniejszej sprawie uzupełnienie postępowania dowodowego związane było z dokładniejszym dokonaniem ustaleń w oparciu o dołączone do akt sądowych akta osobowe B. S. z okresu służby z lat 1973 do 1990. Wobec faktu, że akta osobowe znajdowały się w dyspozycji Sądu i ich treść była dostępna wnioskodawcy, w ocenie Sądu Apelacyjnego uzupełnienie postępowania o ustalenia wynikające z akt osobowych nie narusza prawa strony do rzetelnego procesu. Dowód ten nie został przez Sąd orzekający odpowiednio oceniony, co czyni zasadnym zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. Sąd dokonując ustaleń faktycznych nie uwzględnił w ramach wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności w sprawie i nie ocenił czy służba wnioskodawcy wykonywana w jednostkach uznanych przez ustawę z 2016 r. za jednostki, w których formalna służba stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rzeczywistości jest tego rodzaju służbą. W konsekwencji Sąd pierwszej instancji w ocenie Sądu odwoławczego dopuścił się naruszenia wskazanych przepisów prawa materialnego, co skutkowało zmianą zaskarżonego wyroku i oddaleniem odwołania.

Sąd Apelacyjny przypomniał, że ustawa nowelizująca z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4 ustawy zaopatrzeniowej. Ustawodawca przewidział przy tym pewne wyjątki, pozwalające na wyłączenie stosowania ustawy w znowelizowanym brzmieniu, wobec osoby, która udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz

niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5). Inną możliwość wyłączenia zastosowania omawianych regulacji, obniżających świadczenia przewidziano w art. 8a ustawy, wskazując, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosowną decyzją, może to nastąpić z uwagi na krótkotrwałość służby funkcjonariusza przed 31 lipca 1990 r. albo rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. W niniejszej sprawie odwołujący nie powoływał się na żadną z tych przesłanek.

Podkreślić przy tym należy, że wbrew zarzutom apelacji, Sąd nie był zobowiązany do dokonania ustaleń w zakresie wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa wyłącznie na podstawie przedłożonej przez organ emerytalny informacji z IPN o przebiegu służby. Informacja o przebiegu służby odwołującego się nie jest dla sądu powszechnego prowadzącego sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych wiążąca a kontrola zaskarżonych decyzji organów rentowych polega przede wszystkim na możliwości przeprowadzenia niczym nieograniczonego postępowania dowodowego w zakresie faktów stanowiących podstawę ich wydania. Za słusznością tego stanowiska przemawia utrwalone od lat orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r. (sygn. II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298) wyrażono stanowisko, 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 (...) 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). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne organu nie mogą natomiast wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do świadczeń emerytalno

- rentowych i ich wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów. Skoro ustawowym zadaniem sądu powszechnego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych jest merytoryczne rozpoznanie odwołania, to wydany werdykt musi poprzedzać postępowanie dowodowe, bo taka jest podstawowa funkcja sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, zwłaszcza w sprawach ubezpieczeniowych, w których nie stosuje się szeregu ograniczeń dowodowych (art. 473 k.p.c.). Oceny tej nie zmienia fakt, że informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., bowiem przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody (uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Każdy istotny fakt w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych może być dowodzony wszelkimi środkami dowodowymi, które sąd uzna za pożądane, a ich dopuszczenie za celowe. Skoro sąd powszechnego nie wiąże informacja o przebiegu służby, to w razie stosownego zarzutu przeciwko podstawie tej informacji, sąd jest zobowiązany do rekonstrukcji jej przebiegu w konkretnym wypadku. Przedstawione przez ubezpieczonego dowody zwalczające fakty, wynikające z informacji (...), podlegają swobodnej ocenie Sądu, zgodnie z art. 233 § 1 k.p.c., w szczególności co do długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca pełnienia służby, zajmowanych stanowisk czy stopni służbowych. Co istotne i na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w ww. uchwale z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20) i na co zwrócono uwagę w doktrynie, podczas weryfikacji przebiegu służby należy sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy.

Analiza akt osobowych związanych ze służbą odwołującego w spornym okresie (sygn. 394174), załączona do akt sprawy w formie potwierdzonych za zgodność kserokopii, pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że odwołujący się znalazł się od stycznia 1973 r. w szeregach aparatu bezpieczeństwa publicznego na skutek własnych starań, z własnej woli, motywowanej pragnieniem podjęcia służby dla bezpieczeństwa publicznego państwa. Od początku służby był oficerem operacyjnym SB a od czerwca 1974 r. inspektorem operacyjnym referatu ds. SB przy KPMO w G. Od 15.05.1973 r. do 26.06.1973 r. przebywał na kursie dla nowoprzyjętych funkcjonariuszy SB, który ukończył z wynikiem bardzo dobrym.

Od czerwca 1975 r. pełnił służbę na stanowisku inspektora Wydziału [...] KWMO w S. Z licznych opinii służbowych, wniosków personalnych i charakterystyk służbowych, zawartych w aktach osobowych B. S. wynika, że identyfikował się on w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z dużym zaangażowaniem wykonując zlecone mu zadania operacyjne, wykazywał przy tym własną inicjatywę, był „oddany, chętny, zdyscyplinowany”. I tak już w grudniu 1974 r. w uzasadnieniu wniosku personalnego przyznającego wyższą grupę uposażenia i dodatek specjalny od zajmowanego stanowiska podano, że wnioskodawca pełniący służbę w Referacie Służby Bezpieczeństwa KPMO G. na stanowisku oficera operacyjnego w pionie III pomimo krótkiego stażu pracy oraz 2 miesięcznego przeszkolenia operacyjnego z obowiązków służbowych wywiązuje się dobrze. Przejawia własną inicjatywę i pomysłowość w pracy z osobowymi źródłami informacji oraz należycie prowadzi sprawę obiektową o kryptonimie „P.”. Przy wniosku o nadanie stopnia MO starszego kaprała podano, że B. S. w Służbie Bezpieczeństwa pracuje półtora roku i przez cały okres organizuje pracę z osobowymi źródłami informacji oraz prowadzi sprawy operacyjne w pionie III. Jest pracownikiem zdyscyplinowanym, dobrze wywiązuje się ze zleconych mu zadań. W swojej pracy przejawia wiele energii, zaangażowania oraz inicjatywy własnej. Wnioskodawca współpracował z tajnymi współpracownikami, opracowywał kandydatów na tajnych współpracowników, prowadził sprawy obiektowe i arkusze ewidencyjne. Był wykładowcą szkolenia politycznego. Postawa pod względem ideowo-politycznym i skryształizowany światopogląd marksistowski stwarzały perspektywę do dalszej pracy w organach bezpieczeństwa oraz były przyczyną delegowania go do szkoły operacyjnej w celu poszerzenia niezbędnych wiadomości do pracy operacyjnej. Skierowanie do Wyższej Szkoły Oficerskiej w L. nastąpiło na skutek wniosku zainteresowanego, który chęć podjęcia nauki w tej szkole motywował uzyskaniem możliwości znacznego podniesienia kwalifikacji zawodowych niezbędnych w pracy Służby Bezpieczeństwa. W 1977 r. został odznaczony Brązową Odznaką „Za zasługi w Ochronie Porządku Publicznego”. Po ukończeniu szkoły oficerskiej z dniem 1 lipca 1978 r. został skierowany do pracy w Wydziale Paszportów i po przyuczeniu do referatu paszportów w G.. Na stanowisku inspektora wykonywał czynności związane z obsługą osób ubiegających się o wyjazd za granicę oraz organizował prace

operacyjną w zakresie kontroli międzynarodowej wymiany osobowej. „Ciekawe” informacje uzyskane ze swojego odcinka przekazywał pracownikom operacyjnym. W 1983 r. przeniesiony został służbowo i mianowany na stanowisko inspektora grupy paszportów SB z wyższym uposażeniem, dodatkiem kwalifikacyjnym oraz dodatkiem specjalnym. W 1985 r. wnioskodawca ubiegał się o przeniesienie na stanowisko oficera operacyjnego, ale jego prośby nie uwzględniono ze względu na dobre wywiązywanie się z obowiązków pracownika paszportów.

Dane zawarte w opiniach dotyczących wnioskodawcy ewidentnie wskazują, że B. S. w spornym okresie był aktywnym funkcjonariuszem Służby Bezpieczeństwa i pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zważywszy na przebieg służby, zajmowane stanowiska i wykonywane zadania o charakterze stricte totalitarnym (czynności operacyjne, zaangażowanie w czynności, osobista praca ze źródłami osobowymi, praca w wydziale paszportów nie ograniczała się do czynności technicznych, również była związana z czynnościami operacyjnymi, przekazywanymi do innych wydziałów itd.) twierdząca odpowiedź co do tej przesłanki nie ulega wątpliwości. Oceny tej nie zmienia fakt, że po 1990 r. wnioskodawca został zatrudniony w Policji i nadal pracował w wydziale paszportowym przez 9 lat i 9 miesięcy. Służba wykonywana na rzecz totalitarnego państwa przekraczała okres 17 lat i determinuje negatywną ocenę postępowania wnioskodawcy.

Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska Sądu Okręgowego, że kolejna ingerencja w prawa nabyte przez odwołującego się nie znajduje oparcia w przepisach Konstytucji RP, nadto że obniżenie świadczeń jest niewspółmierne w świetle zasady demokratycznego państwa prawa, narusza konstytucyjną gwarancję ochrony praw nabytych oraz zaufania obywatela do prawa i stanowionego prawa, zasadę sprawiedliwości społecznej, istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Przedstawiona przez Sąd Okręgowy argumentacja jest, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie do pogodzenia z powołanymi zasadami demokratycznego państwa prawa właściwie urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej - art. 2 Konstytucji RP. W artykule tym, czego zdaje się nie dostrzegać Sąd Okręgowy, że ustrojodawca wyraził trzy zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie. Nie ma możliwości

kompleksowego scharakteryzowania żadnej z nich bez uwzględnienia pozostałych. Nie można zatem akcentować zasady państwa prawa pomijając, że chodzi o zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Nie może być zatem mowy o takim rozumieniu zasady państwa prawnego, która nie urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli, a także podkreśla się, że sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości (zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98). W jednym ze swych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada sprawiedliwości społecznej ma pierwszeństwo przed zasadami wyprowadzonymi z zasady państwa prawnego (orzeczenie z 4 grudnia 1990 r., sygn. K 12/90, OTK 1990 Nr 1, poz. 7).

Sąd Apelacyjny podkreślił, że w ocenie projektodawcy ustawy z 16 grudnia 2016 r., ustawa nowelizująca z 2009 r. nie zrealizowała celów, dla których została uchwalona m.in. przez zachowanie szeregu przepisów podwyższających świadczenia, jak również sposób ukształtowania wykładni jej przepisów, wyłączający szereg jednostek z katalogu organów bezpieczeństwa państwa. Tymczasem ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa totalitarnego państwa jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej.

W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością). Jako przywilej należy również rozumieć ustalanie świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie

korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia. O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego w suwerennym i demokratycznym państwie jest zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa. Przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru (z ostatniego, w normalnym biegu zdarzeń najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym) za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne jest społecznie sprawiedliwie. Nie pozbawiono minimum socjalnego funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej nastąpiło do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej, w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do dalszego utrzymywania lub korzystania z przywilejów uzyskanych z nielegalnej, niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia podstawowych standardów prawnych i obywatelskich demokratycznego państwa prawnego, tj. przywilejów z

tytułu służby w organach, które w istocie rzeczy były strukturami niebezpieczeństwa państwa totalitarnego, przeznaczonymi do zwalczania ruchów niepodległościowo-wolnościowych i demokratycznych dążeń oraz aspiracji do odzyskania lub przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich. Powyższe znajduje także oparcie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28) akcentującej konieczność analizy służby ubezpieczonego przez pryzmat naruszeń podstawowych praw i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, suwerenność, i o wolną Polskę, których dopuszczał się dany ubezpieczony. Jednoznacznie krytycznie należy ocenić powoływanie się na jakiegokolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby niebezpieczeństwa państwa komunistyczno-totalitarnego przez świadomych swej służby funkcjonariuszy SB. Powoływanie się na zasadę praw nabytych, które w istocie rzeczy zmierza do utrzymania przywilejów (bo w dalszym ciągu korzystniej liczonych świadczeń wg. nowelizacji z 2009 r., z uwagi na sposób ustalania wysokości świadczenia) nabytych niesłuszenie, niegodnie lub niegodziwie z tytułu lub związku z uczestnictwem w strukturach służb niebezpieczeństwa totalitarnego PRL, które zwalczały przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie, nie stanowi prawnej, prawniczej ani etyczno-moralnej podstawy do kontestowania zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej legalności zmian ustawodawczych zmierzających do zrównoważenia uprawnień zaopatrzeniowych byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa totalitarnego i co istotne - tylko za okresy takiej represyjnej służby - do standardów i poziomu powszechnych uprawnień emerytalno - rentowych ogółu ubezpieczonych obywateli. Odpowiada to konstytucyjnym zasadom urzeczywistniania nie tylko zasady sprawiedliwości społecznej, ale realizuje ustawodawczy i jurysdykcyjny obowiązek zapewnienia reguł elementarnej przyzwoitości, które wymagają, aby przywileje zaopatrzeniowe sprawców lub uczestników systemu zniewolenia i stosowania totalitarnych represji politycznych PRL, uzyskane w okresach i z takiego nielegalnego, niegodnego lub niegodziwego tytułu, nie odbiegały znacząco od standardów świadczeń emerytalno-rentowych wynikających z powszechnego systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Nie pozbawiono minimum

socjalnego funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, ani też ich poniżenia. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej nastąpiło do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

Z bezprawnego tytułu i okresów uczestnictwa w zwalczaniu praw człowieka i narodu oraz podstawowych wolności obywatelskich nie sposób prawnie ani racjonalnie wywodzić żądania utrzymania niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie nabytych przywilejów z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., K 39/09; z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09; z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91; z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98; z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. regulacje z założenia nie mają pełnić funkcji represyjnej, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie totalitarnego państwa i nie zastępują takiej odpowiedzialności, a ich celem było jedynie odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów. Nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczeń emerytalnych w kwotach znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego.

Powyższy wywód Sądu Apelacyjnego skutkował uwzględnieniem apelacji i oddaleniem odwołania.

Odwołujący nominalnie zaskarżył powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w punkcie I, w którym dokonano zmiany wyroku Sądu Okręgowego i oddalono odwołanie zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

1. art. 15c w zw. z art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin tj. z dnia 16 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 723), w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że do wypełnienia kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy wystarczające jest bycie aktywnym funkcjonariuszem Służby Bezpieczeństwa, pomimo braku jakichkolwiek informacji o podejmowaniu przez byłego funkcjonariusza działań związanych z naruszeniem podstawowych praw i wolności człowieka, zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych stowarzyszeń, kościołów, czy też łamaniem prawa do wolności słowa i zgromadzeń, bądź też naruszaniu prawa do życia, wolności,

2. art. 15c w zw. z art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez ich błędną wykładnię i oddalenie odwołania od decyzji ponownie obniżającej świadczenie emerytalne byłego funkcjonariusza, któremu wcześniej obniżono to świadczenie w oparciu o przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) Dz.U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145, przyjmując, że taka ponowna obniżka świadczenia nie narusza norm konstytucyjnych, chociaż jest to kolejna ingerencja w prawa nabyte przez odwołującego się, dokonana pomimo braku ujawnienia nowych okoliczności przemawiających za ich ponowną weryfikacją i oparta na tych samych podstawach, co prowadzi do wniosku, że ingerencja taka narusza zasadę *ne bis in idem*, zasadę

zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadę równości wobec prawa.

Podnosząc powyższe zarzuty skarga kasacyjna wносиła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. poprzez oddalenie apelacji w całości oraz zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego się kosztów postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od odwołującego na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna w stopniu uzasadniającym uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji.

Na wstępie należało zauważyć, że wyrok, mimo wskazania w skardze jego zaskarżenia w części (pkt I), w istocie został zaskarżony w całości, jest to efekt błędnego rozumienia przez skarżącego związku jaki istnieje między rozstrzygnięciem przedmiotu sprawy a rozstrzygnięciem o kosztach procesu w tejże sprawie. Rozstrzygnięcie o kosztach procesu należy zawsze do rozstrzygnięć akcesoryjnych, nierozłącznie związanych ze sposobem rozstrzygnięcia sprawy. W przypadku strony działającej w procesie samodzielnie (bez fachowego pełnomocnika) na sądzie spoczywa obowiązek orzeczenia o kosztach procesu z urzędu (art. 109 § 1 zd. 2 k.p.c.), w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji (art. 108 § 1 k.p.c.). Udział w sprawie fachowego pełnomocnika powoduje, że obowiązek orzekania o kosztach procesu aktualizuje się dopiero poprzez złożenie wniosku w tym zakresie (art. 98 § 1 k.p.c.). Zasadą jest, że o sposobie rozstrzygnięcia o kosztach decyduje wynik procesu, co oznacza albo obciążenie całymi kosztami strony przegrywającej w całości proces (art. 98 § 1 k.p.c.) albo ich proporcjonalnie do tego wyniku ich

rozdzielenie między stronami (art. 100 k.p.c.). Wyjątkiem jest natomiast oderwanie sposobu rozstrzygnięcia o kosztach procesu od jego wyniku (art. 102 k.p.c. zastosowany w sprawie przez Sąd Apelacyjny), gdy sąd orzekający dopatrzy się istnienia szczególnych okoliczności za tym przemawiających. Niezależnie jednak od przyjętej zasady orzekania o kosztach, zawsze rozstrzygnięcie w tym zakresie jest wtórne i pochodne od rozstrzygnięcia o istocie sprawy (sporu). Wtórny charakter orzeczenia o kosztach procesu powoduje, że zaskarżenie w apelacji, czy w skardze kasacyjnej sprawy co do jej istoty jest automatycznie zaskarżeniem sposobu rozstrzygnięcia o kosztach procesu, bowiem nie jest dopuszczalne rozrywanie związku między sposobem rozstrzygnięcia sprawy a rozstrzygnięciem o kosztach. Zmiana wyroku (uwzględnienie środka zaskarżenia) powoduje konieczność ukształtowania na nowo sposobu orzeczenia o kosztach procesu, stosownie do dokonanego na nowo rozstrzygnięcia sprawy. Inaczej rzecz ujmując, mimo braku formalnego zaskarżenia korzystnego rozstrzygnięcia o kosztach procesu za drugą instancję, wyrok w niniejszej sprawie został zaskarżony również i w tej części, bo orzeczenie o kosztach procesu jest nierozzerwalnie związane z rozstrzygnięciem sprawy co do jej istoty. Nie jest zatem skuteczne ograniczenie w skardze kasacyjnej zaskarżenia wyłącznie co do istoty sprawy, a Sąd Najwyższy w związku z uwzględnieniem skargi zobligowany był do uchylenia wyroku również w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach. Sposób zaskarżenia w skardze kasacyjnej (oderwanie rozstrzygnięcia przedmiotu sprawy od rozstrzygnięcia od kosztów) może być co najwyżej traktowany przez Sąd Najwyższy (i Sąd Apelacyjny ponownie sprawę rozpoznający) jako wniosek o ponowne zastosowanie art. 102 k.p.c.

Przechodząc do meritum sprawy, należało częściowo podzielić zarzuty naruszenia art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280 z późn. zm.), dalej też jako ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) – przy czym dostrzec trzeba, że art. 15c ma 10 ustępów, stąd odwołanie się do tegoż artykułu

jako całości nie jest prawidłowym sformułowaniem zarzutu kasacyjnego. Nie ulega jednak wątpliwości, w związku z podniesionym zarzutami niekonstytucyjności i stanowiskiem Sądu drugiej instancji, że w istocie skarżący nie kwestionuje całego art. 15c, a jego ust. 1 i 3, które miały faktycznie decydujący wpływ na ponowne prawomocne ukształtowanie wysokości jego świadczenia zaskarżonym wyrokiem. Sąd Apelacyjny słusznie dopuścił stosowanie kontroli rozporoszonej przez sądy powszechne, w tym przez Sąd pierwszej instancji, dokonując jednak rozpoznania sprawy apelacyjnej nie dopatrywał się niekonstytucyjności stosowanego art. 15c, gdy tymczasem w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych stabilizuje się pogląd jednoznacznie wskazujący na niekonstytucyjność art. 15c ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...).

Analizę konstytucyjności norm art. 15c ust. 1 i 3 tej ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), mających zastosowanie w niniejszej sprawie, wypada rozpocząć od dostrzeżenia ujawnionej w ostatnich latach dysfunkcjonalności Trybunału Konstytucyjnego. Źródła tej dysfunkcjonalności są zasadniczo dwa.

Po pierwsze, zakwestionowano sposób wyboru 3 sędziów Trybunału, co przekłada się na ważność orzeczeń wydawanych z udziałem tych sędziów. W dniu 2 grudnia 2015 r. doszło bowiem do wyboru przez Sejm 3 sędziów Trybunału na miejsca sędziów prawidłowo wybranych już przez Sejm poprzedniej kadencji w dniu 8 października 2015 r., a w 2017 r., na miejsce dwóch zmarłych z tej trójki sędziów wybrano nowych, co nie zmienia faktu, że wybrano ich również na miejsce pierwotnie zajęte na okres 9 lat. W fundamentalnym w tym zakresie wyroku ETPCz z dnia 7 maja 2021 r. (ostateczny od 7 sierpnia 2021 r.) Xero Flor przeciwko Polsce, skarga 4907/18, ETPCz przesądził, że prawo do sądu w polskim systemie prawnym obejmuje również postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, które musi spełniać standardy art. 6 ust. 1 Konwencji, w tym również co do prawidłowości powołania jego sędziów tego Trybunału. Wyrok ten znalazł swoje potwierdzenie w kolejnym wyroku ETPCz (w wyroku pilotażowym w rozumieniu art. 61 Regulaminu ETPCz) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga 50849/21).

Po drugie, niejasne są kryteria i zasady doboru składów oraz kolejność rozpoznawania wpływających do Trybunału spraw (por. zdanie odrębne sędziego TK P. Pszczółkowskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21; OTK-A 2022 nr 65), jak i sposób procedowania w niektórych sprawach, który trudno jest osadzić w przepisach (art. 33 i następne) ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 2393). Dobrym przykładem w tym zakresie jest właśnie sposób procedowania przez Trybunał w sprawie dotyczącej ustawy mającej zastosowanie w niniejszej sprawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...). Przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się bowiem 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 (...) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) 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 r., skutkując ich dyskryminacją;

b) art. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) 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. Po ponad 6 latach od wpływu tej sprawy do Trybunału sprawy nadal nie rozstrzygnięto i trudno jest wiarygodnie ustalić przyczyny takiego procedowania i aktualnego stanu tej sprawy. Ten sposób procedowania doprowadził pośrednio do uwzględnienia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wyrokiem z dnia 21 lipca 2022 r. ETPCz wniesionych przeciwko Polsce skarg (Bieliński przeciwko Polsce skarga nr 48762/19 i 22 innych połączonych sprawach). W wyroku tym ETPCz stwierdził mianowicie naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji poprzez nierozpoznanie tej sprawy w rozsądnym terminie, a nadto naruszenie art. 13 Konwencji poprzez niezagwarantowanie w istocie skarżącemu środka do skutecznego zaskarżenia zawieszenia przez sąd krajowy tego postępowania z uwagi na postępowania przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym, bowiem skargi wnoszone na przewlekłość w trybie 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 (jednolity tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 75 z późn. zm.) okazywały się środkiem nie spełniającym swojej roli. Istota skarg wnoszonych do ETPCz polegała na tym, że przewlekłość przed polskimi sądami powszechnymi, wynikała z tego, że sądy te zawieszały postępowania w sprawach byłych funkcjonariuszy (ich następców prawnych) na podstawie art. 177 § 1 pkt 31 k.p.c., z uwagi na postępowania toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym, który w istocie sam nie rozpoznał sprawy, i nie uczynił tego nadal.

W sytuacji opisanej wyżej dysfunkcji Trybunału Konstytucyjnego, na sądy powszechne i Sąd Najwyższy, spadł obowiązek wypełnienia luki powstałej w systemie wywołanej aktualną dysfunkcją w tym systemie Trybunału Konstytucyjnego.

Istotne znaczenie w tym zakresie mają zwłaszcza wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) oraz z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), w których Sąd Najwyższy podniósł, iż mimo że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuszcza możliwość stosowania przez sądy tak zwanej rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw. Szczegółowy wywód w tym zakresie Sąd Najwyższy przedstawił zwłaszcza we wspomnianym wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) nawiązując do bezczynności Trybunału Konstytucyjnego i dysfunkcji tego Organu w obecnym stanie, co przerzuca na Sąd Najwyższy ciężar zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w ustawie o zaopatrzeniu (...), w tym art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tejże ustawy. Sąd Najwyższy podniósł, że struktury Państwa muszą funkcjonować, a systemowy imposybilizm prowadzący do niemożliwości wypełniania swojej roli przez Trybunał Konstytucyjny nie może prowadzić do bezładu, w którym sytuacja prawna tysięcy polskich obywateli nie zostanie zweryfikowana w oparciu o wzorce konstytucyjne. W rezultacie, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, zgodnie z którym, jeśli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że:

- 1) po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną;
- 2) po drugie, że w sprawie nie wypowiedział się dotąd Trybunał Konstytucyjny, i
- 3) po trzecie, że nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, - to sąd ten dysponuje kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia.

W kontekście oceny zgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z wzorcami konstytucyjnymi mającymi znaczenie w niniejszej sprawie istotne znaczenie ma wykładnia przepisów dokonana w przywołanym już wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich "zeruje" tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury

przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Weryfikując zgodność z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy Sąd Najwyższy w odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że "wyzerowanie lat służby" (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, wyjaśniono, że co prawda jest to rozwiązanie "okrutne" i "nieefektywne funkcjonalnie", jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem "wyzerowania" lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich "pustych" lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, "wyzerowanie lat służby" godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury "osób służących na rzecz totalitarnego państwa". W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do - lub nawet poniżej - wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy

zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej "gilotyny" obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej), gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.:

- a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP;
- b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP;
- c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;
- d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane tym drugim mechanizmem limitowanie wysokości świadczenia pułapem "przeciętnej emerytury" w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm "stażowy" z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia.

Przyjęta w powyższych wyrokach wykładnia, w tym co do spełniania standardów konstytucyjnych przez przepisy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), podzielana jest nie tylko przez skład orzekający w niniejszej sprawie, albo była podzielana w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego (por. w tym zakresie np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400; z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 74/23, LEX nr 3652108; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23, LEX nr 3689950; w postanowieniach Sądu Najwyższego: z dnia 10 stycznia 2024 r., II USK 334/22, LEX nr 3652180; z dnia 10 stycznia 2024 r., II USK 81/23, LEX nr 3655338; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USK 254/22, LEX nr 3655331; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USK 246/22, LEX nr 3666247; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USK 48/23, LEX nr 3666246; z dnia 12 grudnia 2023 r., II USK 165/23, LEX nr 3649995; z dnia 10 kwietnia 2024 r., III USKP 23/23, niepubl.; z 17 kwietnia 2024 r., I USKP 53/23, niepubl.; z 8 maja 2024 r., II USKP 8/24, niepubl.).

Porządkując dotychczasowy wywód, uznanie przez Sąd drugiej instancji okresu służby odwołującego od 1 stycznia 1973 r. do 31 lipca 1990 r. za okres służby

na rzecz totalitarnego państwa uzasadnia co do zasady zastosowanie tego okresu art. 15c ust. 1 jednakże, dalsze zmniejszanie świadczenia w oparciu tzw. gilotyne, - jaka jest w istocie drugi mechanizm zmniejszania świadczenia narusza - wyższej wspomnianie standardy konstytucyjne.

W okolicznościach niniejszej sprawy dostrzec też trzeba, co w istocie pominął Sąd Apelacyjny, że odwołującemu zmniejszono już świadczenie, na podstawie pierwszej ustawy zmniejszającej świadczenia byłych funkcjonariuszy (ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; Dz.U. Nr 24, poz. 145) – i wówczas Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił częściowo jego odwołanie uznając, iż okres służby ubezpieczonego od 1 czerwca 1975 r. do 30 czerwca 1978 r., tj. przypadający na czas, w którym ubezpieczony pozostawał w dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego Milicji Obywatelskiej w Siedlcach (od 1 czerwca 1975 r. do 30 września 1975 r.), a następnie był słuchaczem Wyższej Szkoły Oficerskiej MSW w Legionowie (od 1 października 1975 r. do 30 czerwca 1978 r.) – nie był okresem służby 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 273). Prawdą jest, iż ustawodawca posłużył się wówczas pojęciem „służby w organach bezpieczeństwa państwa” (art. 15b ust. 1 w brzmieniu nadanym wówczas ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...), a w obecnej ustawie termin ten zastąpiono pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa” (art. 15 ust. 3 w zw. z 13b ust. 1 ustawy w brzmieniu aktualnym). Nie ulega jednak wątpliwości, iż mimo posłużenia się nominalnie odmiennymi pojęciami kwalifikacji służby byłych funkcjonariuszy to aksjologia obu ustaw i ich cel był tożsamy, i zmierzał od odebrania (ograniczenia) przywilejów byłych funkcjonariuszy państwa totalitarnego, lub co najmniej nie opartego na rządach prawa i poszanowaniu praw jednostki. Uzasadnia to zatem

podobne podejście do obu terminów również aktualnie, co oznacza, że jeżeli w poprzednim postępowaniu sądy obu instancji nie uznały danego okresu za okres służby w organach bezpieczeństwa państwa, to kwalifikacja tego samego okresu obecnie jako okresu służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest wprawdzie wykluczona, ale musi być ostrożna i wskazywać szerzej okoliczności, które taką kwalifikację obecnie uzasadniają. Konieczne jest zatem, przy ponownym rozpoznaniu co do tego okresu służby (od 1 października 1975 r. do 30 czerwca 1978 r.) dokonanie szczególnie wnikliwej oceny z zastosowaniem metodologii zaproponowanej w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W uchwale tej jak wiadomo przyjęto, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), 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. Wprawdzie uchwale tej skład orzekający siedmiu sędziów Sądu Najwyższego nie nadał na podstawie art. 86 § 2 ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1093 z późn. zm.) mocy zasady prawnej, tym niemniej uchwała i jej uzasadnienie spotkały się zasadniczo z pozytywnym przyjęciem sądów powszechnych, stając się istotnym narzędziem procesowym do czynienia ustaleń, kiedy służba danego funkcjonariusza może być kwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa. Przypomnieć trzeba, że zgodnie art. 1 pkt 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym podejmowanie uchwał jest wypełnianiem zadań tego Sądu, do których należy też zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecnictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych. Wprawdzie uchwały Sądu Najwyższego nie wiążą bezpośrednio sądów powszechnych, poza przypadkiem, wydania uchwały rozstrzygającej przedłożone przez dany sąd zagadnienie prawne (w trybie art. 390 § 1 k.p.c.), to zastosowanie odmiennego poglądu prawnego, niż wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego - przez sąd powszechny, a nawet przez inny skład Sądu Najwyższego (jeśli nie wchodzi w grę formalne związanie, jak ma to miejsce w przypadku zasady prawnej), wymaga przytoczenia poszerzonej argumentacji prawniczej. Jak się zdaje Sąd Apelacyjny nie kwestionuje trafności wspomnianej uchwały, jak też trafnie ocenia

moc dowodową informacji IPN o przebiegu służby, traktując ją nie jako wyłączny dowód lecz jako dowód z dokumentu urzędowego, co jak się zdaje jest dominującym poglądem w orzecznictwie (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126; z dnia 16 stycznia 2024 r., I USKP 63/23, LEX nr 3656105; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USKP 45/23, LEX nr 3645275; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 74/23, LEX nr 3652108, z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23, LEX nr 3689950; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126).

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną nie kwestionuje natomiast poglądu prawnego Sądu drugiej instancji, iż służba pełniona w Wydziałach Paszportowych może być co do zasady kwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 13 grudnia 2023 r., III USK 21/23, LEX nr 3667204; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USK 246/22, LEX nr 3666247; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104), chyba że w okolicznościach danej sprawy funkcjonariusz wykaże okoliczności taką kwalifikację podważające. Ponowne zatem zakwalifikowanie przez Sąd drugiej instancji okresu od 1 lipca 1978 r. do 31 lipca 1990 r. jako okresu służby na rzecz państwa totalitarnego, uzasadniać będzie zastosowanie do tego okresu art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), a zatem przyjęcia 0% podstawy wymiaru za każdy rok takiej służby, z pominięciem jednak art. 15c ust. 3 ustawy.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną, podziela też stanowisko Sądu Apelacyjnego dotyczące dopuszczalności ponownej ingerencji w wysokość świadczeń byłych funkcjonariuszy. Rzeczywiście jest tak, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Obniżenie emerytur byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej nastąpiło do poziomu

świadczenia przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, a uzasadnieniem tego obniżenia jest ważne kryterium, jakim jest służba w organach totalitarnego państwa. Nietrafne jest powoływanie się na zasadę praw nabytych, które w istocie rzeczy zmierza do utrzymania przywilejów, bo w dalszym ciągu korzystniej liczonych świadczeń wg nowelizacji z 2009 r., z uwagi na sposób ustalania wysokości świadczenia. Dokonując ingerencji w wysokość świadczeń byłych funkcjonariuszy, ustawodawca nie pozbawił ich minimum socjalnego. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne, co w wystarczającym stopniu uzasadnił Sąd drugiej instancji i nie zachodzi potrzeba szerszej wypowiedzi Sądu Najwyższego.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy na zasadzie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. art. 108 § 1 k.p.c. orzekł jak na wstępie.

[SOP]

[ms]