

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 9 czerwca 2017 roku Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na podstawie art. 15c

w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 708, z późn. zm.) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji Nr 391890/2017 z dnia 9 maja 2017 roku od dnia 1 października 2017 roku ponownie ustalił ubezpieczonej I. D. wysokość emerytury. Wysokość świadczenia przy uwzględnieniu wysługi lat stanowi 33,58% podstawy wymiaru (kwota 3.263,02 złote) i wynosi 1.095,72 złotych.

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła ubezpieczona I. D. wnosząc o jej zmianę poprzez przyznanie jej świadczenia emerytalnego w dotychczasowej wysokości, tj. w kwocie 1.320,54 zł brutto oraz zasądzenie kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie wywodząc, jak w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 roku Sąd Okręgowy w Warszawie Sekcja XIII Wydziału Ubezpieczeń Społecznych Sekcja ds. odwołań od decyzji zmniejszających wysokość emerytur i rent byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa postawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy:

a) art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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,

w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku 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, w związku z art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku są zgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, niedziałania prawa wstecz, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 roku, skutkując ich dyskryminacją;

b) art. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku 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 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 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na sposób i tryb uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia.

Powyższe pytanie zostało przyjęte do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny i oznaczone sygnaturą P 4/18.

Na rozprawie dniu 30 lipca 2019 roku Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. wniósł o zawieszenie postępowania w sprawie do czasu zakończenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Sąd Okręgowy w Częstochowie wyrokiem z dnia 30 lipca 2019r. zmienił zaskarżoną decyzję i zobowiązał Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. do przeliczenia emerytury policyjnej I. D. od 1 października 2017r. przy uwzględnieniu, iż w okresie od 1 sierpnia 1975r. do 31 maja 1985r. wskaźnik wysokości podstawy wymiaru świadczenia wynosi 0,7% za każdy rok służby.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że I. D. urodziła się (...).

W dniu 28 sierpnia 1991 roku ubezpieczona złożyła wniosek o przyznanie jej prawa do emerytury, co załatwione zostało decyzją z dnia 30 sierpnia 1991 roku. Do ustalenia wysokości świadczenia przyjęto 16 lat i 1 miesiąc służby w MO oraz 6 lat, 8 miesięcy i 14 dni innych okresów zaliczanych do wysługi lat. Wysokość emerytury za 23 lata wysługi lat wynosi 64% podstawy wymiaru.

Decyzją z dnia 8 grudnia 2009 roku, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku 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, w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku 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 ponownie ustalił wysokość świadczenia ubezpieczonej w wysokości 40,47% podstawy wymiaru.

I. D. nie zgodziła się z powyższą decyzją i zaskarżyła ją do Sądu Okręgowego w Warszawie XIII Wydziału Ubezpieczeń Społecznych, który wyrokiem z dnia 29 sierpnia 2011 roku w sprawie sygn. akt XIII U 4677/10 oddalił jej odwołanie.

Instytut Pamięci Narodowej w informacji z dnia 9 maja 2017 roku numer (...) stwierdził, że I. D. w okresie od 1 sierpnia 1975 roku do 31 maja 1985 roku pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa.

W okresie od 1 sierpnia 1975 roku do 31 maja 1985 roku ubezpieczona pełniła służbę w Milicji Obywatelskiej, w tym:

- w okresie od 1 sierpnia 1975 roku do 31 lipca 1978 roku w Wydziale II SB Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej na stanowisku maszynistki;
- w okresie od 1 sierpnia 1978 roku do 1 października 1979 roku w Wydziale II SB Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej na stanowisku funkcjonariusza stałego;
- w okresie od 2 października 1979 roku do 31 maja 1985 roku w Wydziale II SB Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej na stanowisku sekretarki – maszynistki.

Przechodząc do rozważań prawnych Sąd pierwszej instancji podał, że na mocy ustawy z 16 grudnia 2016r. (zwana dalej Ustawą 2016) oraz decyzji wydanej w jej wykonaniu odwołująca została ograniczona w prawach emerytalnych. Nadto naznaczono ją jako współuczestnika systemu bezprawia obniżając jej świadczenie emerytalne bez badania jej czynów i indywidualnej winy. Sąd Okręgowy wskazał, że jednocześnie przyjęto związanie sądów krajowych ustawodawczym wymiarem sprawiedliwości. Ustawę uchwalono po blisko 27 latach od transformacji ustrojowej państwa, mimo istnienia konstytucyjnej zasady ciągłości państwa (art. 2 i art. 241 Konstytucji) i jego przynależności do systemu prawnego UE oraz związania Rzeczypospolitej Polskiej Traktatem o Unii

Europejskiej (art. 4 i art. 6 TUE). Kryteria wykluczenia ubezpieczonej z systemu ochrony praw podstawowych, w ocenie Sądu pierwszej instancji budzą wątpliwości w płaszczyźnie ich podstaw, czasu i winy zbiorowej oraz sankcji.

Zdaniem Sądu Okręgowego w stanie faktycznym sprawy nie ujawniono dowodów przestępczej działalności odwołującej, którą przyjmuje Ustawa 2016 w stosunku do każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art.13b).

Analizując przepisy prawa europejskiego Sąd Okręgowy podał, że do czasu uchwalenia pierwszej ustawy obniżającej świadczenia byłym funkcjonariuszom tj. Ustawy z 23 stycznia 2009 (Dz. U. z 2009r. Nr 24, poz.145) wydawało się, iż prawa podstawowe Unii Europejskiej (UE) wykluczają odpowiedzialność zbiorową obywateli Unii, za przeszłość w ramach retrospektywnej sprawiedliwości przy przyjęciu konstytucyjnej zasady ciągłości państwa polskiego. W jego ocenie ustawodawstwo, które wyjmuje z ochrony konstytucyjnych zasad obywateli, przy przyjęciu ich odpowiedzialności zbiorowej jest opozycyjne wobec unijnych praw podstawowych.

Aktualna ustawa z 16 grudnia 2016r. (Dz.U. 2016.2270) 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 w art. 13b. 1 uznaje okres służby od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w ściśle określonych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach jako okres służby na rzecz totalitarnego państwa.

Z kolei art. 15c ustawy 2016 wskazuje, iż w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru – za każdy rok służby.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji rozstrzygnięcie niniejszego procesu wiąże się zatem z odpowiedzią na pytanie czy można odwołującą obniżyć świadczenie emerytalne decyzją organu emerytalnego wydaną na podstawie ustawy sprzecznej z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej oraz tożsamymi treściowo zasadami krajowej Konstytucji.

Sąd Okręgowy włączył w podstawę rozstrzygnięcia niniejszego procesu zasady podstawowe Unii Europejskiej. Jednocześnie podał, że artykuł 8 Konstytucji daje mu uprawnienie do oceny konstytucyjności Ustawy 2016 w niniejszym procesie. Sądy mają bowiem obowiązek (wyrażony w art. 178 w związku z art. 8), stosowania Konstytucji (obok ustaw regulujących bezpośrednio materię sporu), a także obowiązującego w Polsce prawa międzynarodowego.

W orzecnictwie sądów powszechnych kwestia nakazu bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy powszechne w znaczeniu prawa do pominięcia niekonstytucyjnej ustawy znalazła potwierdzenie w uchwale Sądu Najwyższego z 4 lipca 2001 roku (sygn. akt

III ZP 12/00) podjętej w ramach odpowiedzi Sądu Najwyższego na pytanie Sądu Okręgowego IV Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Częstochowie. Sąd Najwyższy uznał także, iż akt normatywny uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą nie powinien być stosowany przez Sąd

w odniesieniu do stanów faktycznych sprzed orzeczenia Trybunału.

Ponadto w wyroku Sądu Najwyższego 21 sierpień 2001 roku (III RN 189/2000) stwierdzono, iż Sąd dokonuje oceny zgodności przepisu ustawy z Konstytucją w ramach ustalenia, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego. Sąd jest obowiązany do takiej oceny, bowiem uchylenie się od niej może prowadzić do rozstrzygnięcia sprawy na podstawie przepisu niekonstytucyjnego, a zatem niezgodnie z prawem obowiązującym. Sąd dokonując oceny konstytucyjności przepisu ustawy nie wkracza w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego.

Odmowa zastosowania przez Sąd przepisu ustawy nie może opierać się na przypuszczeniach co do jego niekonstytucyjności, lecz musi być rezultatem starannej i przemyślanej wykładni, prowadzącej do wniosku, że przepis ten w ustalonym przez Sąd znaczeniu, jest niezgodny z określonym i wyraźnie wskazanym przepisem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Najwyższy stwierdził wprost, iż sądy powszechne są uprawnione do badania zgodności stosowanych przepisów ustawowych z Konstytucją.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w dwóch orzeczeniach, najpierw w wyroku z dnia 6 stycznia 2000 roku, sygn. akt II SA/Gd 355/98, w którym stwierdził, że „niezawisłość sędziów oraz ustanowione w art. 8 ust. 2 Konstytucji uprawnienie wydawania orzeczeń wprost w oparciu o Konstytucję daje niezawisłemu sądowi w konkretnej sprawie uprawnienie do odstąpienia od stosowania przepisu ustawy, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją. W ten sposób niezawisły sąd spełnia rolę równoważącą w stosunku do równej mu władzy ustawodawczej”, a następnie w wyroku z dnia 24 października 2000 roku, sygn. akt V SA 613/00, zgodnie z którym „kognicja Naczelnego Sądu Administracyjnego obejmuje w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2) także możliwość niezastosowania in concreto przepisu ustawy. W takim wypadku istnieje powinność zastosowania bezpośrednio normy konstytucyjnej na wypadek konfliktu między treścią normy konstytucyjnej i ustawowej. Decyduje o tym zasada zobowiązująca sąd do podległości normie hierarchicznie wyższej”.

Z kolei w wyroku z dnia 4 lipca 2012r.(IIIPK 87/11) SN wskazał, iż obowiązkiem sądów jest wymierzanie sprawiedliwości (art. 10 ust. 2 i art. 175 ust. 1 Konstytucji), przy czym sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Działając w tym zakresie działają oni na podstawie i w granicach prawa, czego wymaga art. 7 Konstytucji. Sędzia nie może stosować ustaw bez uwzględnienia kontekstu konstytucyjnego. Konstytucja jest bowiem najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 Konstytucji). Nie ma przepisów Konstytucji, które wyłączałyby jej bezpośrednie stosowanie przez sądy. Sąd stosuje Konstytucję w jednostkowej sprawie i może odmówić stosowania przepisu ustawy lub rozporządzenia, jeżeli stwierdzi jego sprzeczność z prawem hierarchicznie wyższym. Nie narusza to kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, który ma inny przedmiot orzekania (art. 188 Konstytucji). Orzeka on o przepisie prawnym w zakresie jego zgodności z aktem wyższego rzędu, a nie o stosunkach społecznych, które ten przepis reguluje.

Sąd pierwszej instancji opowiedział się za bezpośrednim stosowaniem Konstytucji przez sądy powszechne z prawem pominięcia określonej ustawy w procesie.

Skoro zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”, toteż sądy powszechne są uprawnione do badania zgodności stosowanych przepisów z Konstytucją. Z kolei z uwagi na treść art. 9 i art. 91 Konstytucji sądy są uprawnione do oceny zgodności ustaw z zawartymi umowami międzynarodowymi. Zdaniem Sadu Okręgowego podstawa rozstrzygnięcia niniejszej sprawy uzyskuje mieszany charakter. Jej budulcem jest zarówno art. 15c, art. 22a w zw. z art. 13b Ustawy 2016, prawo traktatowe oraz wzorce konstytucyjne 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.

Powyższe pytanie zostało przyjęte do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny i oznaczone sygnaturą P 4/18.

Sąd Okręgowy w niniejszej sprawie na rozprawie oddalił wniosek organu o zawieszenia postępowania wskazując, iż Ustawa 2016r jako podstawa prawna zaskarżonej decyzji może być oceniana w trzech płaszczyznach w ramach pytania:

- 1) czy przy jej uchwalaniu zachowano wymagany Konstytucją tryb?
- 2) czy art.15c, art.22a w zw. z art.13b ustawy 2016 jest zgodny z Konstytucją?

3) czy art.15c, art.22a w zw. z art.13b ustawy 2016 nie narusza praw podstawowych U.E.?

Sąd uznał, iż w celu zabezpieczenia prawa do sądu odwołującego najbardziej celowa jest kontrola decyzji z pozycji pkt 3 a z racji art. 8 Konstytucji kontrola z pozycji pkt 2.

Zawieszenie postępowania w ocenie Sądu Okręgowego stanowiłoby uchylenie się od sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sytuacji, gdy możliwe jest rozstrzygnięcie sprawy w ramach odpowiedzi na każde z postawionych pytań. Na uwadze miał również art. 2 ust. 3 zdanie ostatnie Ustawy 2016 wprowadzający nieznanym powszechnemu systemowi emerytalno-rentowemu przepis, iż złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania. Regulacja tego typu może spowodować nieodwracalną szkodę po stronie odwoływających.

Sąd Okręgowy stwierdził, że w przedmiotowej sprawie kluczowe znaczenie dla oceny wydawanych decyzji ograniczających prawa emerytalno-rentowe byłych funkcjonariuszy PRL ma zasada podmiotowości (godności) obywateli UE, oraz zasada rządów prawa, sądowego wymiaru sprawiedliwości, niedyskryminacji, proporcjonalności oraz ochrony własności. Zasady te wywołują skutek bezpośredni w sądowym stosowaniu prawa.

Trybunał Sprawiedliwości uznaje, iż prawa podstawowe stanowią integralną część zasad ogólnych prawa. Zasady te obejmują oprócz praw fundamentalnych wymagania dla praktyki administracyjnej i legislacyjnej. Dlatego też sąd krajowy nie może zastosować przepisu wewnętrznego, który jest niezgodny z prawami podstawowymi Unii.

Ustawa z 2016 roku, jak i wydawane na jej podstawie decyzje uzasadniają wątpliwości co do ich zgodności z zasadą godności jednostki, zasadą rządów prawa (wina zbiorowa), zasadą równości (wadliwa cecha relewantna różnicowania), zasadą proporcjonalności (ustawę wydano po niemal 27 latach od transformacji ustrojowej) oraz zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości (ustawodawca zdefiniował winę zbiorową obywateli, a nie ustaliły jej sądy).

Z kolei unijna zasada efektywnej ochrony sądowej stwarza podstawę do przyjęcia, że w każdym przypadku, gdy przepisy krajowe (lub praktyka stosowania prawa) uniemożliwiałyby zabezpieczenie rządów prawa, Sąd krajowy w razie bezskutecznej wykładni przepisów krajowych powinien odmówić ich zastosowania.

Tym samym, ustawa zmieniająca ustawę o zaopatrzeniu byłych funkcjonariuszy służb specjalnych PRL, niezależnie od przyszłego orzeczenia TK poprzez zasadę efektywnej ochrony sądowej może być pominięta w każdym procesie jako sprzeczna z prawami podstawowymi Unii.

W dalszej części Sąd Okręgowy rozważał kwestię godności odwoływającej, przytaczając m.in. ocenę Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą godność człowieka może w szczególności zostać naruszona przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka.

Sąd Okręgowy wskazał, że w toku procesu pełnomocnik organu nie ujawnił żadnych dowodów przestępczej działalności odwoływającej. Dlatego jego zdaniem, jeżeli zarzut taki czyniony jest w sposób zbiorowy, bez badania indywidualnej winy i popełnionych czynów, to stan taki uzasadnia zarzut naruszenia zasady godności wobec odwoływającej.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji zasada rządów prawa zakłada, iż każdy podmiot prawa w tym ustawodawca krajowy są związani prawem. Związanie uniemożliwia tworzenie grupy wykluczonych jak i uprzywilejowanych. Zasada rządów prawa zakłada istnienie sądów niezwiązanych ustawodawczym wymiarem sprawiedliwości. Sprawiedliwość ustawodawcy nie powinna wiązać sądów jeśli zasada rządów prawa ma jakikolwiek sens.

Sąd Okręgowy uznał, że zasada rządów prawa chroni równouprawnienie wartości jako element demokracji liberalnej, i dlatego nie może oceniać historii i moralności ograniczając prawa obywateli, stosując technikę definiowania zakresu

obowiązywania tych praw wyrażoną w Ustawie 2016. Ustawa ta wykluczając z systemu prawnego odwołującego w oparciu o winę zbiorową zaprzecza realności jego praw podstawowych w Unii Europejskiej.

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.

W ocenie Sądu Okręgowego niedopuszczalne jest zastosowanie jakichkolwiek represji w stosunku do osób tylko za to, że pracowały lub służyły w okresie poprzedzającym zmianę ustroju państwa polskiego, tj. przed rokiem 1990. Nawet uznanie, że niektóre instytucje funkcjonujące przed tą zmianą działały w sposób budzący dziś poważne wątpliwości prawne i moralne, nie uprawnia prawodawcy do stwierdzenia, że wszystkie osoby tam zatrudnione były przestępcami.

Istotą demokratycznego państwa prawa związanego zasadą rządów prawa i związanej z nim klauzuli sprawiedliwości społecznej jest to, że każdy zostaje potraktowany przez państwo i prawo sprawiedliwie, czyli w sposób, który jest adekwatny do popełnionych przez niego czynów i jego postawy, którą przyjął w czasach PRL.

Sąd pierwszej instancji rozważał również kwestię czy odwołująca padła ofiarą dyskryminacji z uwagi na fakt, iż w przeszłości była zatrudniona w byłych organach bezpieczeństwa państwa.

Ustawodawca nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny, co oznacza, że kształtując konkretne prawa, musi przyznawać je wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Odstępstwa od równego traktowania podmiotów podobnych muszą: po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią danego unormowania oraz służyć realizacji tego celu i treści; po drugie mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie, pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Sądu Okręgowego tego rodzaju zróżnicowanie praw Ustawą 2016 budzi uzasadnione wątpliwości co do jej zgodności z zasadą równości jako zasadą podstawową UE wynikającą z art. 14 EKPCZ. Na mocy Ustawy 2016 wprowadzono fikcję prawną, która polega na tym, że za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa obniża się podstawę renty o 10 % a emerytury o 0%. Mechanizm ten nie jest znany w powszechnym systemie emerytalnym.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji system emerytalny i kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne nie mogą być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez państwo. Oznacza to, że służba w określonym organie bezpieczeństwa państwa nie może być uznana za istotne i jedyne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych i rentowych uprawnień.

System emerytalny w państwie prawa nie może być elementem karania obywateli za przeszłość neutralną prawnie, gdyż uprawnienia emerytalno-rentowe nie są szczególnymi korzyściami nawet w odniesieniu do służb mundurowych. Jest to uprawnienie z tytułu pełnienia tej służby w organach państwa. Emerytura i renta należy się za pełnienie służby, a nie za sposób jej pełnienia. Jeśliby sposób doprowadzał do popełnienia przestępstwa, to możliwe jest odebranie prawa do emerytury mundurowej, czego nie przewiduje system powszechny. System emerytalno-rentowy służb mundurowych jest zatem nieco surowszy niż system powszechny, w którym emerytury nie można zostać pozbawionym. Emerytura wypłacana z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest więc w szczególności chroniona i nikt dotychczas nie ograniczał nabytych już uprawnień z tytułu zatrudnienia w innych niż mundurowe instytucjach państwa, działających w ramach tej samej Konstytucji.

W ocenie Sądu Okręgowego ustawodawca krajowy nie może pod pretekstem likwidacji przywilejów uznać dany okres jako niepracowniczy czy obniżyć wskaźnik wymiaru renty w ramach mechanizmu nieznanemu powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Nie można normatywnie dokonywać takich kwalifikacji zmiany okresów zatrudnienia bez naruszenia zasady równości. Cechą relewantną zróżnicowania praw emerytalnych i rentowych w rozumieniu zasady równości nie może być zakład pracy lub charakter tej pracy. W takim znaczeniu ubezpieczony został poddany dyskryminacji.

Zasada ochrony praw nabytych wypracowana przez orzecznictwo sądów zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Reformy systemu emerytalnego nie można więc dokonywać pod pozorem likwidacji „nienależnych”, czy „nadmiernych” przywilejów. Zważywszy, iż przyjęty w ustawie wskaźnik podstawy emerytury tworzy fikcję niepozostawiania w zatrudnieniu. Przy ograniczaniu posiadanych praw podmiotowych nie należy operować wielkościami przeciętnymi. Każde prawo podmiotowe ze swej istoty ma charakter indywidualny, a nie zbiorowy.

Dla „usprawiedliwienia” obniżki dotychczas pobieranych emerytur (rent) dla poszczególnych osób nie można więc odwoływać się do różnych średnich.

Emerytura jak i renta zależy od okresu pracy i pobieranego za nią wynagrodzenia (związanego z charakterem wykonywanych czynności, zajmowanym stanowiskiem itp.). Wynika z tego, że majątkowe uprawnienia emerytalne mają charakter praw majątkowych tak ściśle związanych z sytuacją prawną jednostki, że nie podlegają mechanicznym uśrednieniom. Dla wszystkich praw majątkowych istotna jest bowiem zawsze konkretna wysokość konkretnego świadczenia, w sytuacji konkretnego świadczeniobiorcy.

W ocenie Sądu Okręgowego, aby pozbawić kogoś praw, trzeba zdefiniować, gdzie jest granica przywileju, a gdzie zaczyna się represja.

Ustalenie warunków przyznawania świadczeń rentowo-emerytalnych według zasad mniej korzystnych od powszechnego systemu emerytalnego, oznacza represje i dyskryminacje. Normy prawa pracy, prawa ubezpieczeń społecznych nie mogą mieć charakteru represyjnego.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) prawo do emerytury policyjnej nie przysługuje funkcjonariuszowi skazanemu prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 kodeksu karnego (udział w zorganizowanej grupie celem popełnienia przestępstwa), lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby. Jednakże w takim przypadku prawomocnie skazanemu przestępcy przysługuje świadczenie na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym.

Trybunał Konstytucyjny do wydania wyroku w sprawie pierwszej ustawy dezubekizacyjnej - Ustawy 2009 stwierdzał, iż „winę, mającą charakter indywidualny, a nie zbiorowy - należy udowodnić w każdym indywidualnym wypadku, co wskazuje wyraźnie

na konieczność indywidualnego, a nie kolektywnego, stosowania ustaw lustracyjnych. To znaczy także, że należy zagwarantować (...) domniemanie niewinności do czasu udowodnienia winy”. Analogiczne zasady w ocenie Sądu można wywieść z orzecznictwa ETS. Jednak Ustawa 2016 podobnie jak Ustawa 2009 akceptuje winę zbiorową.

Zdaniem Sądu Okręgowego nazwanie organizacji służb specjalnych dawnego państwa realnego socjalizmu służbą na rzecz państwa totalitarnego (czyli państwa bezprawia) zdejmuje potrzebę indywidualizacji czynów i znosi zakaz retrospektywnej oceny. Stanowi to prosty zabieg uniwersalizacji. Stygmatyzacja jest niebezpieczna dla indywidualnej ochrony praw obywatelskich. Rodzi to praktykę rozwiązywania problemu wykluczenia objętych Ustawą 2016 w płaszczyźnie ideologii.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że w procesie nie ujawniono żadnych dowodów przestępczej działalności odwołującego. Przyjęcie przez Ustawę 2016 odpowiedzialności zbiorowej w ramach ustawodawczego wymiaru sprawiedliwości oznacza, iż zasada rządów prawa jest zanegowana, jak i zasada prawa do sądu bezstronnego i niezawisłego. Powstał sąd związany ustawodawczym wymiarem sprawiedliwości.

Ustawodawca wymierza sprawiedliwość dziejową i czyni to według jednego kryterium zatrudnienia w służbach, bez oceny indywidualnych czynów, pozbawiając sądy realnych narzędzi kontroli decyzji, tworzy tym samym fikcję sądowej kontroli sprawy.

Z punktu widzenia unormowania art. 15c i art. 13b w optyce zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 6 EKPCZ i art. 47 KPP) doszło do przekroczeniu ustrojowego zakresu uprawnień przez władzę ustawodawczą. Władza ta, zamiast władzy sądowniczej, wymierzyła przedmiotowej grupie osób określony rodzaj kary (zmniejszenie emerytury oraz dokonała moralnej stygmatyzacji). Ustawodawca a priori założył, iż służba bezpieczeństwa była organizacją przestępczą.

Tymczasem przedmiotowe ustalenie w ocenie Sądu pierwszej instancji należy, w państwie prawa, do kompetencji niezawisłego sądu. W tym znaczeniu ustawa jest opozycyjna do zasad podstawowych Unii Europejskiej w tym art. 6 EKPCZ, oraz dotychczasowego rozumienia sądowego wymiaru sprawiedliwości dekodowanego z pozycji orzeczeń TSUE.

W obowiązującym porządku prawnym istnieją wystarczające instrumenty, które mogą doprowadzić do celu zakładanego przez projektodawców (...) Ustawa emerytalna żołnierzy zawodowych czy funkcjonariuszy ABW zawiera regulację, która pozwala na pozbawienie świadczeń emerytalnych w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia praw publicznych bądź na degradację za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby (por. art. 10).

Ustawa 2016 konfrontowana z preambułami UE (TUE i KPP) tworzy oczywisty dysonans. Okazuje się bowiem, iż neutralny (bezstronny) Sąd Unii został związany ideologiczną ustawą wprowadzającą ustawodawczy wymiar sprawiedliwości.

Ustawa wymaga, aby sędziowie krajowi na jej podstawie, będąc związani sprawiedliwością ustawodawcy orzekali o wyborach moralnych obywateli w przeszłości w kategoriach dobra i zła, pod sankcją ograniczenia ich praw emerytalnych i rentowych jako byłych funkcjonariuszy służb.

Sąd Okręgowy powołał się na wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48; z 30 maja 2007 r., SK OTK 2007, nr 6, poz. 53; z 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK z 19 kwietnia 2001r., SK 10/00, OTK 2001, nr 3, poz. 52.).

Przepisy zaskarżonej ustawy przewidują, że sankcje w sferze świadczeń emerytalno-rentowych nie dotkną funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa pracujących w latach 1944-1990, jeśli oczyszczą się sami z winy, która dotyczy zbiorowo wszystkich pracujących w tych latach funkcjonariuszy, a mianowicie udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, wspierali działania opozycji demokratycznej na rzecz „niepodległości Państwa Polskiego” (art. 15c ust. 5).

Zdaniem Sądu Okręgowego powyższe przepisy w sposób niezgodny z utrwalonymi od dawna standardami demokratycznymi przyjmują domniemanie winy wszystkich funkcjonariuszy pracujących w latach 1944-1990 w strukturach służb bezpieczeństwa państwa komunistycznego, ale zainteresowani funkcjonariusze, na których spoczywa ciężar dowodu, mogą wykazać „swoją niewinność”.

Zasada proporcjonalności stanowi jedną z ogólnych zasad prawa UE. Zasada ta wymaga, by krajowe i wspólnotowe władze nie ograniczały praw i wolności jednostek



w stopniu większym niż niezbędnym do osiągnięcia zamierzonego celu.

W ocenie Sądu pierwszej instancji w ramach niniejszych analiz ma istotne znaczenie Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1951 r., zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona protokołem nr 2. Z punktu widzenia ochrony emerytalnych uprawnień, zasadnicze znaczenie posiada art. 1 Protokołu nr 1 nr 4 (dalej nazywanego protokołem nr 1) do przedmiotowej Konwencji sporządzony w dniu 20 marca 1952 r. oraz 16 września 1963 r. Zgodnie z powoływaną regulacją każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt zaś nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego. W skład mienia chronionego przez art. 1 protokołu nr 1 wchodzi zarówno nieruchomości, jak i rzeczy ruchome. Co się zaś tyczy praw emerytalnych, to zalicza się je do osobistych dóbr majątkowych o takim charakterze.

Sąd Okręgowy stwierdził, że Ustawa 2016 jawnie narusza art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji oraz art.17 KPP w zw. z art.6 TUE ponieważ w sposób arbitralny obniżyła emerytury i renty funkcjonariuszy do poziomu, którego nie można zaakceptować i uzasadnić dążeniem do jakiegokolwiek słusznego celu leżącego w interesie publicznym. Ingerencja państwa polskiego w uzyskanie przez nich prawo do emerytury i renty – prawo własności w rzeczywistości oznaczała zastosowanie zbiorowej kary i represji politycznej za to, że w przeszłości byli oni zatrudnieni w byłych organach bezpieczeństwa państwa.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że z uwagi na treść art. 8, art. 9 i art. 91 Konstytucji podstawa rozstrzygnięcia niniejszej sprawy uzyskuje mieszany charakter. Jej budulcem jest zarówno art. 15c w zw. z art. 13b Ustawy 2016, prawo traktatowe oraz wskazane wzorce konstytucyjne 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. Wzorce konstytucyjne mają swoje odpowiedniki w opisanych wyżej zasadach podstawowych UE. Dlatego też Ustawa 2016 oprócz naruszenia praw podstawowych UE narusza krajową Konstytucję. Kolizyjność Ustawy 2016 z zasadami Konstytucji oznacza, iż po myśli art.8 Konstytucji mogą być one pominięte w podstawie rozstrzygnięcia jako wadliwy składnik tej podstawy.

Sąd Okręgowy pominął w niniejszej sprawie przepis art. 15c Ustawy 2016 jako naruszający prawa podstawowe UE.

W ocenie Sądu pierwszej instancji w sprawie nie ujawniono żadnych dowodów, aby odwołująca uczestniczyła w bezprawnych działaniach policji politycznej. Zatem nie ma normatywnych podstaw do przyjęcia odpowiedzialności odwołującego za przeszłość neutralną prawnie poza formułą odpowiedzialności zbiorowej narzuconą Ustawą 2016. Odpowiedzialność zbiorowa i zbiorowe unicestwienie praw podstawowych, w tym prawa do godności ubezpieczonego nie może być stosowana w państwie, które jest związane zasadą rządów prawa.

Sąd pierwszej instancji uznając, że Ustawa 2016 narusza prawa podstawowe Unii Europejskiej dekodowane z poziomu TUE oraz wspólnych tradycji UE oraz mając na względzie fakt, iż organ nie udowodnił w procesie aby odwołująca uczestniczyła w praktykach bezprawia, odrzucając zbiorową odpowiedzialność obywateli za przeszłość i przyjmując, iż Sąd nie może być związany ustawodawczym wymiarem sprawiedliwości, Sąd zmienił zaskarżoną decyzję. Sprzeczność art. 15c oraz art. 13b z opisanymi prawami podstawowymi UE oraz Konstytucją wymaga przeliczenia emerytury przy przyjęciu wskaźnika 0.7% za każdy rok służby.

Orzeczenie wydano w trybie art.477<sup>(14)</sup> § 2 KPC na podstawie 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.

Apelację od ww. wyroku złożył organ rentowy, zaskarżając go w całości i podnosząc zarzuty:

1. naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. poprzez brak wyjaśnienia w uzasadnieniu wyroku podstawy faktycznej i wskazania podstawy prawnej na podstawie, której Sąd Okręgowy nakazuje przeliczyć okres od 1 sierpnia 1975r. do 31 maja 1985r. po 0,7% podstawy wymiaru;

2. naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj. art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji oddalenie wniosku strony pozwanej zgłoszonego w piśmie z dnia 4 czerwca 2019r. o zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie stwierdzenia zgodności z Konstytucją m.in. art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej oraz członkom ich rodzin (Dz.U. z 2019r. poz. 288 ze zm. zwanej dalej ustawą zaopatrzeniową) oraz przepisów wprowadzających od 1 października 2017r. do niej regulacje dotyczące służby na rzecz państwa totalitarnego w sytuacji, gdy podstawowym zarzutem odwołującej jest niekonstytucyjność przepisów stanowiących podstawę zaskarżonej decyzji; od tego rozstrzygnięcia uzależnione jest jednoznaczne potwierdzenie uprawnienia organu rentowego do ponownego ustalenia wysokości świadczenia i wydanie z urzędu decyzji o przeliczeniu pobieranego świadczenia co powoduje, iż niezbędna staje się weryfikacja postanowienia Sądu pierwszej instancji w trybie art. 380 k.p.c.;

3. naruszenia przepisów prawa materialnego poprzez niezastosowanie w szczególności art. 13a ust. 5 oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz § 14 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2015 poz. 1148 ze zm.);

4. naruszenia przepisów prawa materialnego poprzez niezastosowanie art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016r. poz. 2270).

W konsekwencji, organ rentowy wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2017r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za pierwszą instancję. Ewentualnie organ rentowy wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz organu rentowego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za pierwszą instancję.

### ***Sąd Apelacyjny ustalił i zważył, co następuje.***

Przyjmując ustalenia poczynione przez Sąd pierwszej instancji jako własne i uzupełniając je przy wykorzystaniu dowodów z zeznań I. D., dokumentów zgromadzonych w aktach osobowych IPN ubezpieczonej, pisma IPN z 18 grudnia 2020r. oraz pisma „Zakres działania Inspektoratu Ochrony Przemysłu KWMO w C.”, Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd Najwyższy w uchwale 7 Sędziów z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) stwierdził, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 723) powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Sąd Najwyższy w ww. orzeczeniu wskazał, że w omawianej kwestii należy poszukiwać szerszej perspektywy niż wyłącznie semantyczne brzmienie art. 13b ustawy z 1994r. w wersji nadanej ustawą dezubekizacyjną, albowiem *prima facie* widoczne są interferencje zachodzące między prawem podstawowym jednostki do sprawiedliwego procesu wynikające z art. 45

§ 1 Konstytucji i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950r. wraz ze zmianami a wiązką uprawnień Państwa do ingerencji w sferę praw nabytych w związku z realizacją ryzyk socjalnych (emerytura, renta inwalidzka, renta rodzinna). W ocenie Sądu nie można tracić z pola widzenia przyczyn, dla których Państwo sięga po narzędzia ingerujące bezpośrednio w prawa jednostki. Zostały one zwięźle przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy dezubekizacyjnej (druk sejmowy nr 1061). Chodzi generalnie o odebranie praw niesłusznie nabytych, które upoważniają Państwo do rozliczeń z reżimem, gdyż jego mechanizm funkcjonowania został skutecznie zdyskredytowany. Ten model wpisuje się w akceptowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego test proporcjonalności (wyrok z dnia 11 lutego 2014 r., P 24/12, OTK-A 2014 Nr 2, poz. 9), który zezwala ingerować w prawa i wolności osobiste. Z jednej strony niepodważalnym uprawnieniem ustawodawcy jest swoboda regulacji i wyznaczanie celów, jakie zamierza osiągnąć przez wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych w zakresie rozliczeń z ustrojem totalitarnym. Z drugiej zaś przyjęte rozwiązania podlegają kontroli w zakresie stosowania prawa przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy oraz kontroli przez Trybunał Konstytucyjny czy przyjęte środki gwarantują osiągnięcie celu przy zachowaniu co najmniej minimalnych standardów konstytucyjnych. Sąd Najwyższy wskazał, że niekiedy rzeczywiste znaczenie ustawy może ujawnić się dopiero w procesie jej stosowania, bowiem niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK- ZU 1998 Nr 4, poz. 52).

Sąd Apelacyjny wskazuje, że postępowanie przed sądem powszechnym nie jest kontynuacją toczącego się przed organem rentowym postępowania administracyjnego. Celem tego postępowania nie jest więc bezpośrednia kontrola wcześniejszego postępowania, lecz rozpoznanie sprawy co do istoty. Nie budzi wątpliwości, że obowiązujące w postępowaniu przed organem rentowym regulacje dotyczące prowadzenia dowodów, w tym zwłaszcza ustanowione w tym zakresie ograniczenia, nie mają zastosowania w postępowaniu, które po wniesieniu odwołania toczy się przed sądem. W postępowaniu przed sądem w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie stosuje się więc przepisów ograniczających dopuszczalność dowodu z zeznań świadków i przesłuchania stron. Ten wyjątek od ogólnych zasad, wynikających z art. 247 k.p.c., sprawia, że każdy istotny fakt może być dowodzony wszelkimi środkami dowodowymi, które sąd uzna za pożądane, a ich dopuszczenie za celowe. Ustanowione w art. 473 k.p.c. odstępstwo od ogólnych zasad uwidacznia więc merytoryczny aspekt postępowania przed sądem ubezpieczeń społecznych nakierowanego na pełne wyświetlenie podłoża sprawy oraz wszechstronnego rozstrzygnięcia wszystkich kwestii spornych.

W związku z przedstawionymi założeniami, należy określić status informacji Instytutu Pamięci Narodowej, wydanej w trybie art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w postępowaniu cywilnym. W postępowaniu przed sądem powszechnym informacja wydana w trybie art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powinna być traktowana jako środek dowodowy, który podlega swobodnej ocenie sądu na równi z innymi dowodami. Tylko wówczas możliwe jest bowiem poddanie sądowej kontroli informacji sporządzanej przez IPN w trybie art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Podkreślić przy tym należy, iż wykładnia art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zgodnie z którą kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa jest spełnione w razie formalnej przynależności odwołującego do wymienionych w tym przepisie formacji, sprawia, że informacja Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni stanowiłaby domniemanie prawne niezbite (*praesumptio iuris tantum*). Wbrew swej normatywnej konstrukcji, informacja ta funkcjonowałaby jako poważne odstępstwo od zasady bezpośredniości, a w pewnym stopniu od zasady niezawisłości sędziego orzekającego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych. Na tej zasadzie w postępowaniu cywilnym funkcjonuje prawomocny wyrok karny skazujący, lecz tylko w zakresie ustaleń co do popełnienia przestępstwa. Natomiast konieczność

zapewnienia pełnej kognicji sądu powszechnego co do faktu i prawa oraz, co do zasady, brak związania ustaleniami innych organów znajduje swoje uzasadnienie również w dotychczasowym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W świetle orzecznictwa Trybunału dotyczącego spraw cywilnych, w sytuacji, gdy pozwy wnoszone są do sądu, który nie ma pełnej jurysdykcji odnośnie do faktów i zagadnienia prawnego danej sprawy, w takiej sytuacji możemy mieć

do czynienia z odmową dostępu do sądu, bowiem art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zakłada, że „sąd” ma jurysdykcję w zakresie wszystkich wątpliwości odnośnie do faktów i aspektów prawnych istotnych dla danego sporu.

Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika więc konieczność, aby sąd orzekający w danej sprawie emerytalnej, w związku z zastosowaniem przez organ rentowy

art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, miał pełną swobodę

oceny indywidualnych czynów danej jednostki. Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że gwarancje konstytucyjne wymagają respektowania podstawowych, uniwersalnych elementów postępowania, od których zależy możliwość wydania sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Trybunał stoi jednak na stanowisku, zgodnie

z którym do naruszenia prawa do sądu i prawa dochodzenia naruszonych praw lub wolności nie dochodzi, jeżeli skarżący dysponuje uprawnieniem do wszczęcia określonego postępowania lub podniesienia określonego zarzutu w danym postępowaniu (w związku z którym wnoszona jest skarga konstytucyjna), lecz okoliczności te mogą stanowić przedmiot innego postępowania albo skarżący dysponuje innymi środkami prawnymi służącymi ochronie jego interesu. W tym kontekście należy raz jeszcze podkreślić, że informacja Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni, wydana na podstawie art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, nie podlega weryfikacji, zarówno na etapie powstania, ze względu na wyłączenie stosowania do niej przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, ani na etapie postępowania przed organem rentowym. Dopiero wraz z zainicjowaniem postępowania przed sądem powszechnym osoba, której informacja ta dotyczy, może zaprezentować swoje stanowisko. Uzasadnia to – w świetle standardów określonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – przyznanie sądowi pracy i ubezpieczeń społecznych pełnej kognicji w zakresie oceny indywidualnych czynów funkcjonariusza. W powyższym kontekście, należy przypomnieć,

że organy stosujące prawo, mimo braku podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu, nie mogą zrekonstruować treści normy prawnej, która byłaby nie do pogodzenia

z zasadami konstytucyjnymi. W takim wypadku pojawia się obowiązek stosowania

wykładni prokonstytucyjnej, a więc ustalenia treści normy z poszanowaniem standardów konstytucyjnych.

Prezentowana wykładnia art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy spełnia te wymagania. Jednocześnie, wobec braku utrwalonej praktyki stosowania tego przepisu sprzecznie z Konstytucją RP, nie jest konieczne zwrócenie się w tym zakresie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Należy zarazem podkreślić,

że przyjęcie takiego rozwiązania nie pozostaje w kolizji oczekującym na rozpatrzenie wnioskiem Sądu Okręgowego w Warszawie, który postanowieniem z 24 stycznia 2018 r.,

XIII 1 U 326/18, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. oraz zmienionej nią ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z Konstytucją RP. Pytanie prawne Sądu Okręgowego dotyczy ukształtowania regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty

w sposób naruszający zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa

i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz prowadzący do nierównego traktowania funkcjonariuszy. W ocenie Sądu Okręgowego wątpliwości budzi także sposób

i tryb uchwalenia ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. Orzekając w przedmiocie tego wniosku, Trybunał Konstytucyjny nie będzie więc oceniał przedmiotowej regulacji

z perspektywy wymagań rzetelnego procesu, ponieważ art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie został wskazany jako wzorzec kontroli. Wykładni art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dokonywana z uwzględnieniem konwencyjnych i konstytucyjnych standardów prawa do sądu, wywodzonego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, można więc dokonać niezależnie od oczekiwanego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Zatem w realiach niniejszego sporu wyjaśnić należało, czy I. D.

w okresie od 1 sierpnia 1975 roku do 31 lipca 1978 roku dopuściła się indywidualnych czynów – naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka – służących reżimowi komunistycznemu. Do takowej oceny upoważniony jest również Sąd drugiej instancji. Pamiętać bowiem należy, iż w procedurze cywilnej funkcjonuje model apelacji pełnej, który charakteryzuje się tym, że sąd odwoławczy na skutek wniesionej apelacji ma możliwość ponownego, merytorycznego rozpoznania sprawy w granicach apelacji. Rola sądu drugiej instancji nie ogranicza się zatem do kontroli zaskarżonego orzeczenia w świetle podniesionych przez skarżącego zarzutów, lecz postępowanie apelacyjne stanowi kontynuację postępowania przed sądem pierwszej instancji. Sąd ustawodawca przewidział możliwość uwzględnienia,

w zakresie określonym w art. 381 k.p.c. nowych faktów i dowodów. Merytoryczne rozpoznanie sprawy oznacza więc, że ocenie sądu odwoławczego mogą zostać poddane zarówno dokonane przez sąd instancji ustalenia, jak i zastosowane prawo. Sąd odwoławczy realizując obowiązek ponownego, merytorycznego rozpoznania sprawy, jest uprawniony do dokonywania własnych ustaleń faktycznych, w oparciu o materiał dowodowy zebrany w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, bez konieczności ponawiania przeprowadzonych dowodów (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2017 r., I UK 212/16).

Z ustaleń poczynionych przez Sąd Apelacyjny na rozprawie w dniu 21 stycznia 2021r. wynika, że ubezpieczona została zatrudniona 1 sierpnia 1975r. w Wydziale II Komendy Wojewódzkiej w C. najpierw jako maszynistka, później sekretarka. Wydział

II był wydziałem kontrwywiadu, kierował nim naczelnik, zatrudniano 20 pracowników. Funkcjonariusze tego wydziału zajmowali się pracą w terenie, współpracowali

z informatorami. Do wydziału nie przychodziły osoby z zewnątrz, nie odbywały się przesłuchania. Do obowiązków ubezpieczonej należało pisanie na maszynie, prowadzenie dziennika, odbieranie poczty, inne zwykłe czynności wykonywane w sekretariacie. Ubezpieczona musiała otwierać koperty, czasami czytała listy. Przepisywała korespondencję naczelnika wydziału kierowaną do innych wydziałów, do ministerstwa. Funkcjonariusze mieli swoje maszyny i swoje dokumenty i z reguły pisali sami. Ubezpieczona nie wykonywała czynności operacyjnych, nigdy nie wykonywała czynności w terenie, nie uczestniczyła

w spotkaniach. W związku z wyjazdem siostry męża ubezpieczonej do Włoch i jej odmową powrotu do kraju, w stosunku do ubezpieczonej podjęto działania ze strony państwa, tj. stosowano podsłuch, jak i sprawdzano korespondencję. Trwało to mniej więcej dwa lata, po tym czasie ubezpieczona dostała rozkaz przejścia do Inspektoratu

Ochrony Przemysłu. Inspektoratów było w województwie około 20. Do obowiązków

ubezpieczonej należało przepisywanie dokumentów naczelnika i dwóch funkcjonariuszy na maszynie.

Na podstawie dokumentu „zakres działania Inspektoratu Ochrony Przemysłu KMWO

w C.” Sąd Apelacyjny ustalił, że do jego zadań należało wypracowanie systemów organizacji zabezpieczenia zakładów pracy ochraniających przez straż przemysłową oraz ustalenie form i metod jej działania, kontrolowanie stanu ochrony przedsiębiorstw oraz działalności straży przemysłowej, programowanie szkoleń straży przemysłowej i doskonalenie zawodowe jej kadry kierowniczej, kontrolowanie działalności straży pocztowej, bankowej, leśnej i służby ochrony kolei oraz koordynowanie ich pracy z działalnością innych organów ochrony zakładów. Do obowiązków pracownika zatrudnionego na stanowisku sekretarza – maszynistki należało:

1. prowadzenie dokumentacji kancelaryjnej, tj. dziennika korespondencyjnego, skorowidza rzeczowo-imiennego, terminarza prowadzonych spraw, dziennika maszynowego, książki doręczeń, rejestru telefonogramów, rejestru delegacji służbowych i zleceń PKP, dziennika korespondencyjnego aktów normatywnych i ich ewidencja, dokumentację spraw kadrowych pracowników inspektoratu, pozostałe dokumentacje służbowe IOP;

1. wydawanie, rejestrowanie i przedłużanie przepustek specjalnych uprawniających do wstępu na zakłady;

2. sprawdzanie kartami E-15 w wydziale C i Kryminalnym (...) kandydatów

na wartowników uzbrojonych straży i prowadzenie kartoteki osób sprawdzonych;

3. bieżące kompletowanie dokumentacji do teczek obiektowych i zbiorczych;
4. przyjmowanie i ekspediowanie korespondencji przychodzącej i wychodzącej;
5. dokonywanie wypłat świadczeń finansowych pracownikom oraz ewidencja i przechowywanie dokumentów związanych z kartami reglamentacyjnymi;
6. gospodarowanie materiałami piśmiennymi pobieranymi do dyspozycji inspektoratu;
7. kompletowanie spraw OZ oraz prowadzenie podręcznego archiwum;
8. przestrzeganie tajemnicy państwowej i służbowej oraz zarządzeń i innych przepisów dotyczących pracy kancelaryjno-biurowej;
9. wykonywanie maszynopisów dokumentów służbowych Inspektoratu;
10. wykonywanie innych poleceń przełożonego nie ujętych w zakresie działania IOP.

Powyższy brak aktywności ubezpieczonej skierowanej przeciwko prawom i wolności człowieka potwierdza treść opinii służbowej znajdującej się w aktach osobowych IPN ubezpieczonej, z której wynika, że wywiązywała się bardzo dobrze z nałożonych obowiązków służbowych, była pracowita i sumienna, wykazywała duże poświęcenie w realizacji przedłożonych jej zadań, posiadała bardzo dobrą znajomość organizacji pracy sekretariatu, przestrzegała tajemnicy, w należyty sposób łączyła pracę zawodową z obowiązkami domowymi, była lubiana i koleżeńska. Sąd Apelacyjny ustalił, że naczelnik Wydziału

II KWMO w C. złożył wniosek datowany na 10 września 1981r. do Komendanta Wojewódzkiego MO w C. o przeniesienie ubezpieczonej z uwagi na pozostawanie siostry męża ubezpieczonej poza deklarowany okres pobytu we Włoszech, zapowiedź pomocy paczkowej oraz wykrętne i kłamliwe stanowisko ubezpieczonej stwarzają zagrożenie nielojalności w pracy w wydziale, który zajmuje się rozpoznawaniem i rozpracowywaniem działalności wrogiej na styku z krajami kapitalistycznymi.

Ponadto Sąd Apelacyjny zwrócił się do Instytutu Pamięci Narodowej o podanie na jakiej podstawie sporządzono informację o przebiegu służby nr (...) z dnia 9 maja 2017r. dot. I. D. oraz czy IPN badał i weryfikował indywidualne czyny ww. pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

W odpowiedzi na powyższe zobowiązanie Instytut Pamięci Narodowej poinformował, że pełnienie przez I. D. służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 1 sierpnia 1975r. do dnia 31 maja 1985r. zaliczono na podstawie art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret drugi oraz lit. c tiret ósmy 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 (Dz.U. z 2020r., poz. 723). Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że Departament II MSW, który zajmował się kontrwywiadem poprzez wykrywanie działalności służb wywiadowczych NATO oraz krajów określanych wówczas jako kapitalistyczne, skierowanych przeciwko PRL oraz Główny Inspektorat Ochrony Przemysłu odpowiedzialny za ochronę kluczowych dla gospodarki zakładów pracy oraz koordynację działalności uzbrojonych specjalistycznych formacji ochronnych i ich szkolenie. Instytut Pamięci Narodowej podał, że nie jest ustawowo zobowiązany do poszukiwania i oceny dokumentów mogących potwierdzić popełnienie przez I. D. czynów określonych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020r.

Zgodnie z art. 13a ww. ustawy Instytut Pamięci Narodowej ma jedynie sporządzić, na podstawie posiadanych akt osobowych funkcjonariusza, informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa. Przedmiotowa informacja zawiera dane osobowe funkcjonariusza, okresy służby na rzecz totalitarnego

państwa, o których mowa w art. 13b oraz informację, czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach IPN wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Przepis art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie nakłada na IPN konieczności

zbierania dowodów popełnienia przez wnioskodawców czynów naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka. Informacja o przebiegu służby ma wyłącznie charakter zaświadczenia, a więc urzędowego potwierdzenia określonych faktów z akt osobowych funkcjonariusza. IPN sporządzając informację o przebiegu służby opiera się jedynie na dokumentach znajdujących się w zasobach archiwalnych IPN, jednocześnie nie dokonuje analizy ani nie ocenia, jaki był zakres wykonywanych przez funkcjonariusza czynności i zadań służbowych. Na podstawie posiadanej dokumentacji IPN ustala jedynie, czy jednostka organizacyjna, w której funkcjonariusz pełnił służbę, została wymieniona w art. 13b cytowanej wyżej ustawy.

Wszystkie wskazane powyżej dokumenty - ocenione przez Sąd drugiej instancji jako rzetelne i wiarygodne - nie dają żadnych podstaw do przyjęcia, że I. D. w spornym okresie dopuściła się indywidualnych czynów - naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka – służących reżimowi komunistycznemu.

Nie sposób w świetle tak zebranych dowodów dojść do przekonania, że ubezpieczona zajmując stanowisko maszynistki, a później sekretarki z jednej strony stosowała represje, opresje wobec obywateli polskich i ich rodzin nękając ich, krzywdząc, zastraszając, a z drugiej strony pobierała wysokie uposażenia lub korzystała z dodatkowych przywilejów i korzyści,

a co wyczerpywało znamiona służby na rzecz totalitarnego państwa i uzasadniało obniżenie wysokości świadczenia emerytalnego w rozumieniu art. 13 b ustawy.

W świetle naprowadzonych wyżej okoliczności Sąd Apelacyjny uznał, że ubezpieczona w spornym okresie nie podejmowała żadnych czynności i działań służących reżimowi komunistycznemu.

Mając powyższe na uwadze, na mocy art. 385 k.p.c., Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

/-/SSA A. Grymel /-/SSA E. Kocurek-Grabowska /-/SSA W. Bzibziak

Sędzia Przewodniczący Sędzia