

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 2 czerwca 2017r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie art. 15c w związku

z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin

(Dz. U. z 2016r. poz. 708 ze zm.) oraz na podstawie informacji otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 3 kwietnia 2017r., od dnia 1 października 2017r. ponownie ustalił wysokość emerytury T. G., ograniczając obliczoną kwotę 2.926,89 zł do kwoty przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, tj. 2.069,02 zł.

W odwołaniu od powyższej decyzji ubezpieczony domagał się przywrócenia dotychczasowej kwoty emerytury.

Organ emerytalny wniósł o oddalenie odwołania, powołując się na okoliczności przytoczone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Sąd Okręgowy w Katowicach wyrokiem z dnia 3 sierpnia 2020r. zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał odwołującemu od 1 października 2017r. prawo do emerytury w dotychczasowej wysokości obliczonej z pominięciem art. 15c ustawy z dnia 16 grudnia 2016r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz i ich rodzin.

Z ustaleń Sądu Okręgowego wynika, iż T. G. urodził się w dniu (...) W dniu 6 października 1954r. podjął służbę w Milicji Obywatelskiej na stanowisku milicjanta posterunku MO G. KPMO B.. Z dniem 1 sierpnia 1956r. został referentem sekcji A Wydziału III KWMO K.. Następnie - z dniem 1 sierpnia 1958r. objął stanowisko starszego wywiadowcy Brygady II Wydziału Służby Kryminalnej KMMO K.. Od dnia 1 kwietnia 1963r. pełnił obowiązki referenta dochodzeniowego Komisariatu I KMMO S., zaś od 1 listopada 1965r. pracował jako inspektor Wydziału Służby Zewnętrznej KMMO S.. Od 1 października 1973r. objął funkcję inspektora ds. wykroczeń Wydziału Prewencji KMMO S.. Od dnia 1 czerwca 1975r. był kierownikiem Ochrony Aresztu KMMO S.. Z dniem 5 kwietnia 1980r. został zwolniony ze służby w Milicji Obywatelskiej. Decyzją z dnia 19 października 1983r. nabył prawo do emerytury policyjnej, której wysokość do dnia 30 września 2017r. wynosiła netto 2.619,06 zł.

Sąd I instancji podał także, iż w związku z wejściem w życie art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Scarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016r. poz. 708 ze zm.) organ emerytalny otrzymał informację z Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 3 kwietnia 2017r. o przebiegu służby odwołującego na podstawie posiadanych akt osobowych, z której wynikało, że w okresie od 6 października 1954r. do 14 grudnia 1954r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13 b powołanej ustawy.

W oparciu o powyższe ustalenia Sąd Okręgowy uznał, iż odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Na wstępie Sąd ten wskazał, iż ustawa z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. 2016, poz. 708

ze zm.) zwana dalej "policyjna ustawa emerytalna" zastąpiła ustawę z dnia 31 stycznia 1959r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (Dz. U. z 1983r. nr 46, poz. 210 ze zm.).

Od 1994r. emerytury funkcjonariuszy wysłużone w tajnej policji politycznej w latach 1944-1989 zostały zrównane "ze służbą w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i w Służbie Więziennej" (art. 13 ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej). Ustawodawca zdecydował w 1994r., że z emerytury policyjnej nie skorzysta jedynie ten był funkcjonariusz, który służąc w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, przy wykonywaniu czynności służbowych popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu - art. 13 ust. 2 policyjnej ustawy emerytalnej. Przepis ten miał być dowodem na to, że żaden funkcjonariusz organów bezpieczeństwa w lat 1944-1956, który dopuścił się czynów nazywanych wówczas "stosowaniem niedozwolonych metod w śledztwie", nie skorzysta z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego.

Sąd I instancji podniósł również, iż ustawą z dnia 23 stycznia 2009r. 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) - tzw. pierwszą ustawą dezubekizacyjną - od dnia 1 stycznia 2010r. obniżono wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury ubezpieczonego za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 31 lipca 1990r. z 2,6% do 0,7% w związku z przyjęciem, że te prawa zostały nabyte niesłusznie z punktu widzenia aktualnej oceny działalności tych instytucji i dopuszczalna jest likwidacja tzw. przywilejów emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy nadanych im przez władze w czasach poprzedniego ustroju. W świetle wprowadzonego wówczas art. 15b ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa powodował obniżenie świadczenia emerytalnego. Przepisy tejże ustawy zostały uznane za zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przez Trybunał Konstytucyjny. Także Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał te zmiany przepisów za nienaruszające zasad Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zakresie odpowiedniej proporcji podjętych środków a celem, którego realizacji służyły i "właściwej równowagi" pomiędzy interesem jednostki względem interesu społecznego i odnotował, że praca w służbach bezpieczeństwa, która przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję, powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca i usprawiedliwiająca wyodrębnienie kategorii osób świadczących taką pracę i objęcie ich obniżeniem świadczeń emerytalnych. W ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, polskie władze w ten sposób położyły kres przywilejom emerytalnym przysługującym członkom byłych komunistycznych służb bezpieczeństwa i zapewniły tym samym sprawiedliwość systemu emerytalnego (v. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010r., K 6/09 i decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 czerwca 2013r. nr 15189/10 w sprawie C. przeciwko Polsce).

Sąd Okręgowy stwierdził nadto, iż z dniem 1 stycznia 2017r. - ustawą z dnia 16 grudnia 2016r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. 2016r., poz. 2270) - tzw. drugą ustawą dezubekizacyjną - wprowadzono do porządku prawnego kolejną regulację wprowadzającą zasadę obniżenia nie tylko policyjnych emerytur, lecz także ingerującą w wysokość policyjnych rent inwalidzkich i rent rodzinnych, po osobach, które "pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa".

Zgodnie z brzmieniem art. 13b ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej - za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznano służbę od dnia 22 lipca 1944r. do dnia 31 lipca 1990r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach.

Kryterium formalne pełnienia służby w tak określonych cywilnych i wojskowych formacjach zostało jednak wzmocnione poprzez wskazanie, że jest to "służba na rzecz totalitarnego państwa".

Sąd przypomniał także, iż zgodnie z art. 15c ust. 1 powyższej ustawy, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999r., emerytura wynosi:

- 1) 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b;
- 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4.

Powołując się nadto na treść ust. 2- 10 powołanego przepisu, Sąd I instancji podkreślił, iż ustawa nowelizująca wprowadziła obowiązek organu rentowego podejmowania z urzędu postępowania w sprawie wydania decyzji ustalających na nowo wysokość świadczeń oraz ustaliła, że złożenie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji.

Zwrócił jednocześnie uwagę, iż przyczyną obniżenia ubezpieczonemu policyjnej emerytury było uznanie go za osobę pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa, albowiem w okresie od "7 grudnia 1953r." do 14 grudnia 1954r. pracował w Milicji Obywatelskiej, tj. jednostce organizacyjnej wymienionej w art. 13b ust. 1 ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016r.

Zdaniem Sądu Okręgowego, w procesie interpretacji przepisów ustawy będącej podstawą wydania zaskarżonej decyzji tzw. drugiej ustawy dezubekizacyjnej nie można tracić z pola widzenia, iż ustawodawca posługuje się pojęciem "służby na rzecz totalitarnego państwa" z pominięciem definicji takiej służby, ograniczając się jedynie do umieszczenia katalogu instytucji i jednostek, które należy traktować jako totalitarne.

Sąd zaznaczył przy tym, iż obniżenie emerytur wszystkim funkcjonariuszom służb i organów bezpieczeństwa, niezależnie od ich roli i funkcji pełnionej w tych służbach, było już przedmiotem poprzednich rozwiązań ustawowych przyjętych w 2009r., tzw. pierwszej ustawy dezubekizacyjnej. W świetle wprowadzonego wówczas art. 15b ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej, sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa powodował obniżenie świadczenia emerytalnego, albowiem brak było uzasadnionych przesłanek do przyjęcia, że oprócz kryterium pełnienia służby w organie bezpieczeństwa państwa, doniosłość prawną dla ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego ma przesłanka w postaci rodzaju wykonywanych przez funkcjonariusza zadań w organie. Europejski Trybunał Praw Człowieka stanął na stanowisku, że wspomniana regulacja stanowi kres przywilejom emerytalnym przysługującym byłym członkom komunistycznych służb bezpieczeństwa i zapewnia sprawiedliwość systemu emerytalnego w Polsce.

W opinii Sądu I instancji, analiza przepisów tzw. pierwszej i drugiej ustawy dezubekizacyjnej prowadzi do wniosku, iż kryterium formalne służby w określonych cywilnych i wojskowych formacjach zostało wzmocnione poprzez wskazanie, że jest to służba na rzecz totalitarnego państwa, który to zabieg ustawodawcy należy traktować, jako wprowadzenie dodatkowego nieznanego dotąd kryterium, nakazującego weryfikację, czy w przypadku pełnienia służby w wymienionych przez ustawodawcę instytucjach i formacjach mamy do czynienia ze "służbą na rzecz totalitarnego państwa".

Dokonując interpretacji prawa, należy zaś brać pod uwagę nie "wyrwany z kontekstu" przepis, ale należy uwzględnić jego "otoczenie normatywne", gdyż przepis jako samodzielna jednostka redakcyjna może nie zawierać wszystkich niezbędnych do skonstruowania normy prawnej elementów (DTK ZU 2004, nr 4, poz. 33), zatem znaczenie pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa" nie może zostać pominięte przy stosowaniu przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego

Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Z powyższych względów Sąd Okręgowy podzielił i uznał za własny pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich zaprezentowany w stanowisku w sprawie odwołań od decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA obniżających z dniem 1 października 2017r. świadczenia emerytalno-rentowe byłym funkcjonariuszom służby ochrony PRL z dnia 30 maja 2019r.

i z dnia 10 czerwca 2019r., w którym wskazano, iż ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016r. nie można czytać w oderwaniu od całego systemu prawnego Rzeczypospolitej. Powinno to być rzeczą naturalną, albowiem w związku z rozszerzeniem porządku prawnego funkcjonującego na terenie Polski o umowy międzynarodowe znacznie wzrosła rola wykładni systemowej. W tym przypadku, jak trafnie wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich, należało uwzględnić, że preambuła do ustawy z dnia 18 października 2006r. o ujawnieniu informacji

o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2017r. poz. 2186 ze zm.), zwanej dalej "ustawą lustracyjną", stwierdza, że to praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego lub pomoc udzielana tym organom w zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów, związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. W ten sposób sam ustawodawca w preambule ustawy lustracyjnej stwierdził, jakie działania są działaniami na rzecz totalitarnego państwa. W tej z kolei sytuacji wykładnia art. 13b ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej powinna uwzględniać tę okoliczność, gdyż jest to jedyna legalna definicja służby na rzecz totalitarnego państwa. Tylko taki sposób wykładni zapewnia realizację celu nowelizacji policyjnej ustawy emerytalnej, by ci, których służba nie była działaniem na rzecz totalitarnego państwa nie tracili w sposób nieuzasadniony świadczeń (gdyby ustawodawca miał inny cel, to nie wprowadzałby tej definicji, ale tylko wymienił jednostki organizacyjne - tak jak to zrobiono w 2009r.). Oznacza to jednak, że po zmianach dokonanych drugą ustawą nowelizacyjną z dnia 16 grudnia 2016r. nie wystarczy, że organ rentowy zmniejszając emeryturę lub rentę wykaże pełnienie służby w wymienionych przez ustawodawcę cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Musi ponadto wykazać, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa, która według legalnej definicji zawartej

w preambule ustawy lustracyjnej, polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Tylko taki sposób wykładni art. 13b ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej zapewnia spójność i logiczność obowiązującego w tym zakresie prawa oraz to, że działanie, które nie zostało zakwalifikowane przez samego ustawodawcę jako działanie na rzecz totalitarnego państwa, nie spowoduje nieuzasadnionego obniżenia świadczenia emerytalnego (rentowego). Tylko wskazana powyżej wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym zapewni również, że ingerencja w prawo do poszanowania mienia będzie miała charakter ingerencji racjonalnie uzasadnionej w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W interesie publicznym, jak wymaga tego standard konwencji, leży bowiem, aby osoby, które w sensie materialnym nie pełniły służby na rzecz państwa totalitarnego, co zresztą sam ustawodawca potwierdził, definiując służbę na rzecz tego państwa, nie ponosiły konsekwencji w postaci obniżenia świadczenia emerytalnego (rentowego). Tylko wtedy też ingerencja w prawo do poszanowania mienia będzie rozsądnie proporcjonalna do realizowanego celu. Zostanie też wówczas osiągnięta "sprawiedliwa równowaga" pomiędzy wymogami interesu powszechnego społeczeństwa,

a wymogami praw podstawowych przysługujących osobie. Tylko w ten sposób zostanie też zachowana systemowa spójność pomiędzy treścią art. 13b ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej, a treścią preambuły do ustawy lustracyjnej.

Mając na uwadze powyższe rozważania, Sąd I instancji stwierdził, iż zastosowanie do ubezpieczonego rygoru przewidzianego w tzw. drugiej ustawie dezubekizacyjnej wymagałoby kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek, tj. przesłanki pełnienia służby w instytucjach wymienionych w katalogu jednostek organizacyjnych zawartym w art. 13 b ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej oraz podejmowania w okresie tej służby działań na rzecz totalitarnego państwa przejawiających się w zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów, związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa

i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

Zdaniem Sądu, wbrew normie wynikającej z art. 6 k.c. i art. 232 k.p.c. organ rentowy nie wykazał, że ubezpieczony w okresie od 6 października 1954r. do 14 grudnia 1954r. faktycznie podejmował jakąkolwiek działalność polegającą na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Z zebranego materiału dowodowego taka jego działalność nie wynika.

W dalszej kolejności Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, iż zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. W myśl ust. 2 tego samego przepisu, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

Z cytowanego przepisu wynika zatem obowiązek sądu odmowy zastosowania ustawy wówczas, gdyby się okazało, że nie można jej pogodzić z umową międzynarodową. Reguła kolizyjna zawarta w art. 91 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakazuje jednak przede wszystkim wykorzystać taką możliwość wykładni ustawy, która da się pogodzić

z umową. W realiach niniejszej sprawy konieczne było tym samym przeprowadzenie wykładni przepisów stanowiących podstawę prawną zaskarżonej decyzji w odniesieniu do wymagań zawartych w art. 1 Protokołu Nr 1 Konwencji Europejskiej, jako wiążącego Polskę standardu konwencyjnego.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej też Konwencja Europejska) stanowi część polskiego porządku prawnego, została bowiem przez Rzeczpospolitą Polską ratyfikowana, za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 1 ustawy

z 2 października 1992r. o ratyfikacji Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności - Dz. U. nr 85, poz. 427) oraz oświadczenie rządowe z dnia 7 kwietnia 1993r.

(Dz. U. nr 61, poz. 285). Jej postanowienia stanowią więc nie tylko wskazówkę przy interpretacji przepisów prawa, ale i bezpośrednią podstawę rozstrzygnięć organów krajowych. Postanowienia Konwencji mają przy tym pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z Konwencją (art. 91 ust. 2 Konstytucji).

Zgodnie z treścią art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995r. nr 36, poz. 175) każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Postanowienia te nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności, zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności, lub kar pieniężnych.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w swoim orzecznictwie wskazuje, że wszystkie zasady wynikające z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji mają zastosowanie w przypadku świadczeń emerytalno-rentowych, zatem zmniejszenie lub zaprzestanie wypłaty takiego świadczenia może stanowić ingerencję w poszanowanie własności w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1. W szczególności ma to miejsce gdy odebranie, zawieszenie lub obniżenie renty lub emerytury, nastąpiło nie w rezultacie zmian w osobistej sytuacji ubezpieczonego, ale w rezultacie zmian w przepisach i sposobie ich stosowania. Przyznanie świadczenia rentowego, którego skarżący został następnie pozbawiony, nawet z tego powodu, że nie spełniał od początku wymagań prawnych rodzi mienie dla celów tego Protokołu (v. sprawa M. przeciwko Polsce, decyzja z dnia 15 września 2009r., skarga nr 10373). Równocześnie fakt, że dana osoba należała do państwowego systemu ubezpieczeń społecznych, nie musi oznaczać braku możliwości zmian w tym systemie, zarówno co do warunków uprawnienia do wypłat, jak i wysokości emerytury lub renty w odpowiedzi na przemiany społeczne i ewoluujące poglądy na temat kategorii osób wymagających pomocy społecznej, a także w reakcji na zmiany sytuacji pojedynczych osób. Jeśli więc uległy zmianie krajowe

wymagania prawne dotyczące przyznania określonego świadczenia lub renty albo emerytury i osoba wchodząca w grę przestała je spełniać, ingerencja państwa polegająca na zmniejszeniu lub zaprzestaniu wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych jest dopuszczalna jedynie o ile jest uzasadniona, a więc zgodna z prawem, realizuje cele, mieszczące się w granicach interesu publicznego i jest rozsądnie proporcjonalna do realizowanego celu, czyli zachowana jest "sprawiedliwa równowaga" pomiędzy wymogami interesu publicznego a wymogami ochrony praw podstawowych przysługujących danej osobie (v. wyrok z dnia 14 czerwca 2016r. w sprawie P. przeciwko Cyprowi, skarga nr 71148, decyzja z dnia 4 lipca 2017r. w sprawie M. przeciwko Litwie, skarga nr 75916). Ponadto, Trybunał Europejski wymaga, aby w każdym przypadku, gdy w grę wchodzi zagadnienie interesu powszechnego, władze publiczne działały z najwyższą starannością, w sposób niezwłoczny i stosowny zgodnie z zasadą "dobrego rządzenia" i podkreśla, że wymóg "równowagi" nie będzie zachowany w sytuacji, gdy osoba zainteresowana ponosi indywidualny i nadmierny ciężar.

W ocenie Sądu Okręgowego, w niniejszej sprawie nie ujawniono żadnych dowodów świadczących o tym, aby odwołujący uczestniczył w bezprawnych działaniach policji politycznej poprzez zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, wobec czego bezzasadne było przyjęcie przez organ rentowy, iż ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b, a tym samym nie zachodziły podstawy prawne do obniżenia jego policyjnej emerytury na podstawie art. 15c powołanej ustawy emerytalnej, co mając na względzie Sąd I instancji na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. i wyżej przywołanych przepisów, zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał odwołującemu od 1 października 2017r. prawo do emerytury w dotychczasowej wysokości, obliczonej z pominięciem art. 15c ustawy z dnia 16 grudnia 2016r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Apelację od przedstawionego orzeczenia wywiódł organ rentowy, zaskarżając wyrok w całości.

Powołując się na zarzut:

1) naruszenia przepisów postępowania, które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj. art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji oddalenie jego wniosku o zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym z 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 podstawnym zarzutem odwołującego jest niekonstytucyjność przepisów stanowiących podstawę zakazanej decyzji - od tego rozstrzygnięcia uzależnione jest jednoznaczne potwierdzenie jego uprawnienia do ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej i wydanie z urzędu decyzji o przeliczeniu pobieranego świadczenia, co powoduje, iż niezbędnym staje się weryfikacja postanowienia Sądu I instancji w trybie art. 380 k.p.c.;

2) naruszenia przepisów postępowania, które miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, a to art. 328 § 2 k.p.c. poprzez brak wyjaśnienia w uzasadnieniu wyroku podstawy faktycznej i wskazania podstawy prawnej, na podstawie której Sąd Okręgowy ustalił wysokość emerytury policyjnej dla odwołującego z pominięciem art. 13b w związku

z art. 15c ust. 1 do 3 ustawy zaopatrzeniowej;

3) naruszenia przepisów postępowania, a to art. 233 § 1 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegającego na dowolnej, a nie swobodnej ocenie charakteru służby odwołującego, podczas gdy ze zgromadzonego

materiału dowodowego wynika, że ubezpieczony pełnił obowiązki funkcjonariusza w jednostce, która wypełniała zadania służby bezpieczeństwa;

4) naruszenia przepisów postępowania, a to art. 252 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na zakwestionowaniu przez Sąd I instancji oświadczenia Instytutu Pamięci Narodowej, pomimo braku udowodnienia przez ubezpieczonego okoliczności przeciwnych;

5) naruszenia przepisów postępowania, a to art. 232 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na uznaniu, że nie przedłożył dowodów potwierdzających, by w spornym okresie ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy powyższe w sposób jednoznaczny wynikało z dokumentacji złożonej przez Instytut Pamięci Narodowej;

6) naruszenia przepisów prawa materialnego poprzez niezastosowanie w szczególności art. 13a ust. 5, art. 13b, art. 15c ust. 1-5 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 2015r. poz. 1148 ze zm.), co skutkowało brakiem uznania, że odwołujący wykonywał służbę na rzecz państwa totalitarnego;

7) 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 Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz. U. z 2016r. poz. 2270) dalej - ustawa zmieniająca, co skutkowało brakiem akceptacji przez Sąd wszczęcia przez niego z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczenia;

8) naruszenia przepisów prawa materialnego, a to art. 13b ust. 1 pkt 5 poprzez jego niezastosowanie pomimo tego, że służba, którą pełnił odwołujący, tj. jednostka organizacyjna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wypełniająca zadania służby bezpieczeństwa, została wyszczególniona w treści powołanego przepisu i jest uznawana - zgodnie z ustawą zaopatrzeniową - za służbę na rzecz państwa totalitarnego;

9) naruszenia przepisów prawa materialnego, a to art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez jego niezastosowanie i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawy zaopatrzeniowej;

10) błędu w formule rozstrzygnięcia wyroku w zakresie wskazanej podstawy prawnej, albowiem podstawą przywrócenia ubezpieczonemu emerytury w dotychczasowej wysokości jest art. 15c ustawy zaopatrzeniowej z dnia 18 lutego 1994r., a nie art. 15c ustawy z dnia 16 grudnia 2016r.

- skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, ewentualnie domagając się uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na jego rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za I instancję.

Ubezpieczony wniósł o oddalenie apelacji.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Przyjmując ustalenia poczynione przez Sąd I instancji jako własne i uzupełniając je przy wykorzystaniu dowodów z dokumentów zgromadzonych w aktach osobowych T. G., uznać należy, iż apelacja organu rentowego nie zasługiwała na uwzględnienie.

Podkreślenia wymaga, iż Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020r. (III UZP 1/20) stwierdził, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz. U. z 2020r., 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.

Zauważając, iż Sąd I instancji powołał się na takie rozumienie treści normatywnej art. 13b ust. 1 cytowanej ustawy, godzi się zaznaczyć, iż 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 którym przedmiotowa informacja 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 Instytut Pamięci Narodowej 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 Trybunał 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 Pamięi 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 Rzeczypospolitej Polskiej - 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 Rzeczypospolitej Polskiej, 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 z oczekującym na rozpatrzenie wnioskiem Sądu Okręgowego w Warszawie, który postanowieniem z 24 stycznia 2018r. w sprawie sygn. akt XIII 1 U 326/18, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016r. oraz zmienionej nią ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. 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 2016r. Orzekając w przedmiocie tego wniosku, Trybunał Konstytucyjny nie będzie więc oceniał przedmiotowej regulacji z perspektywy wymagań rzetelnego procesu, ponieważ art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 Rzeczypospolitej Polskiej, można więc dokonać niezależnie od oczekiwanego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, co czyniło wniosek skarżącego dotyczący zawieszenia postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c.

W konsekwencji, w realiach niniejszego sporu wyjaśnić należało, czy T. G. w okresie od 6 października 1954 r. do 14 grudnia 1954r. dopuścił 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. Stąd 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 2017r., I UK 212/16).

Z dokumentów znajdujących się w aktach osobowych ubezpieczonego wynika tymczasem, iż w szeregi MO wstąpił z dniem 5 października 1954r. i został skierowany do Posterunku MO w G.. W dniu 5 grudnia 1954r. zwrócił się z prośbą o zwolnienie go ze służby, co motywował niskimi zarobkami niewystarczającymi na utrzymanie rodziny, którą zamierzał wkrótce założyć. Przedmiotowa prośba nie została uwzględniona i od 1 września 1955r. T. G. został skierowany do Szkoły Oficerskiej MO.

Cytowane dokumenty, również w ocenie Sądu Apelacyjnego - nie dają jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że ubezpieczony w okresie od 6 października 1954r. do dnia 14 grudnia 1954r. dopuścił się indywidualnych czynów - naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka - służących reżimowi komunistycznemu. Przeciwnie, z dokumentów tych wyłania się sylwetka młodego człowieka, który wyłącznie ze względów finansowych zdecydował się na służbę w Milicji Obywatelskiej, zaś wkrótce po jej rozpoczęciu, z tych samych względów, podjął próbę zwolnienia się z owej służby.

Kierując się przedstawionymi motywami, Sąd Apelacyjny uznając apelację organu rentowego za bezzasadną, na mocy art. 385 k.p.c. orzekł o jej oddaleniu.

/-/ SSA G. Pietrzyk-Cyrbus /-/ SSA A. Grymel /-/ SSA M. Procek

Sędzia Przewodniczący Sędzia