

Sygn. akt III AUa 1875/20

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 marca 2021 r.

**Sąd Apelacyjny w Łodzi III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie:**

Przewodniczący: SSA Mirosław Godlewski

Sędziowie: SA Jolanta Wolska

SA Beata Michalska (spr.)

Protokolant: sekretarz sądowy Aleksandra Białecka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 marca 2021 r. w Ł.

**sprawy L. Ś.**

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

**o wysokość emerytury policyjnej**

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

**od wyroku Sądu Okręgowego w Sieradzu**

**z dnia 17 sierpnia 2020 r. sygn. akt IV U 20/19**

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Sieradzu, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego.**

Sygn. akt III AUa 1875/20

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 12 czerwca 2017 r. na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) oraz na podstawie informacji otrzymanej z IPN nr (...) z dnia 26 kwietnia 2017 r., Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość emerytury dla L. Ś. od dnia 1 października 2017 r.; wysokość świadczenia po potrąceniach wyniosła 1.616,96 zł.

Od ww. decyzji odwołanie złożył L. Ś., formułując szereg zarzutów – błędnych ustaleń, naruszenia prawa materialnego, oparcia na przepisach sprzecznych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Odwołanie zostało obszernie uzasadnione, w tym także z odwołaniem się do wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP przepisów, które stanowiły podstawę prawną wydania obu zaskarżonych decyzji, tj. art. 15c i art. 32, dodanych do ustawy zaopatrzeniowej przez przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin (Dz. U. z

2016 r. poz. 2270). Skarżący wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez przyznanie świadczenia emerytalnego w dotychczasowej wysokości, przy ustaleniu, że organ rentowy nie był uprawniony do przeliczenia tych świadczeń na podstawie powołanych przepisów.

W odpowiedzi na odwołani pełnomocnik organu rentowego – Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od odwołującego się na swoją rzecz kosztów zastępstwa procesowego. Organ rentowy wskazał, że zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o przepisy powołane w ich treści oraz na podstawie informacji otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa. Odnosząc się do zarzutów podano, że przedmiotowa informacja jest środkiem dowodowym, została sporządzona na podstawie akt osobowych funkcjonariusza oraz ma charakter wiążący dla organu rentowego.

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 17 sierpnia 2020 r., wydanym na posiedzeniu niejawnym w sprawie o sygn. akt IV U 20/19, Sąd Okręgowy w Sieradzu zmienił zaskarżoną decyzję i zobowiązał Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. do przeliczenia policyjnej emerytury L. Ś. z pominięciem art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, (...)Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, od dnia 1 października 2017 r.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w wyniku następujących ustaleń i wniosków:

L. Ś. urodził się w dniu (...)

W okresie od dnia 1 września 1982 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin.

Decyzją z dnia 7 września 2001 r. L. Ś. przyznano emeryturę policyjną.

Decyzją z dnia 12 czerwca 2017 r. na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) oraz na podstawie informacji otrzymanej z IPN nr (...) z dnia 26 kwietnia 2017 r., Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość emerytury dla L. Ś. od dnia 1 października 2017 r.; wysokość świadczenia po potrąceniach wyniosła 1.616,96 zł.

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie.

Na wstępie swoich rozważań Sąd pierwszej instancji podniósł, że stosownie do art. 15zys pkt 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem (...)19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567, 568 i 695), w brzmieniu określonym ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa (...)2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875), z uwagi na okoliczność, że postępowanie dowodowe w całości zostało przeprowadzone w oparciu o dokumenty zawarte w aktach organu rentowego oraz aktach sprawy, zaistniały przesłanki do wydania w sprawie wyroku na posiedzeniu niejawnym.

Zdaniem Sądu a quo stan faktyczny sprawy wynikający z przytoczonych dowodów nie był sporny między stronami.

Sąd orzekający wywiódł następnie, że powołane, zastosowane wobec wnioskodawcy przepisy, wprowadzono na mocy art. 1 ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r., i jest to już druga regulacja powodująca obniżenie emerytur, a teraz także rent inwalidzkich osobom, które pełniły „służbę w organach bezpieczeństwa PRL”, które to pojęcie obecnie zastąpiono pojęciem „służby na rzecz państwa totalitarnego”. Zgodnie z art. 15c, w przypadku osoby, która pełniła

„służbę na rzecz totalitarnego państwa” i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru – za każdy rok tej służby, a przy tym, emerytura nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Sąd a quo wspominał też, że w poprzedzających ustawę nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r. rozwiązaniach przyjętych w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. nr 24 poz. 118) obniżono po raz pierwszy wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 1990 r. z 2,6% do 0,7%.

Zarówno Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 stycznia 2010 r. (K 6/09, OTK-A 2010/2/15), jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzji z dnia 14 maja 2013 r. (...), LEX nr 1324219) uznały wówczas, że nowe rozwiązania nie nałożyły na tę grupę emerytów nadmiernego obciążenia i dotyczyły jedynie praw nabytych niesłusznie, a więc nie można skutecznie kwestionować ich konstytucyjności. W przywołanym orzeczeniu Trybunału Praw Człowieka – w sprawie C. i inni przeciwko Polsce – Trybunał podkreślił, że rozpatrywał już sprawy, w których pojawiał się problem uprzywilejowanej pozycji w sferze praw emerytalnych członków elity komunistycznej i policji politycznej w krajach postkomunistycznych oraz potwierdził prawo ustawodawcy chcącego wyeliminować niesprawiedliwe lub nadmierne świadczenia z ubezpieczeń społecznych, dążącego do likwidacji przywilejów byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych do tego rodzaju działań. Równocześnie Trybunał zwrócił uwagę, że podjęte środki nie mogą być jednak nieproporcjonalne. Rozważania jakie zostały poczynione przez Trybunał Konstytucyjny oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka na gruncie poprzedniej „ustawy dekomunizacyjnej” będą pomocne także i przy ocenie niniejszej sprawy, właśnie z uwzględnieniem faktu, iż mamy do czynienia z kolejnym swoistym rozliczaniem się przez państwo z osobami arbitralnie uznanymi za służące państwu totalitarnemu.

Sąd pierwszej instancji zaznaczył nadto, iż znany jest mu fakt zwrócenia się przez Sąd Okręgowy w Warszawie z zapytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na powzięte wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin. Wątpliwości te zostały szeroko przedstawione w postanowieniu Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2018 r. sygn. akt XIII 326/18, sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniu 27 lutego 2018 r. pod sygnaturą P 4/18 i do chwili obecnej nie zostało wydane rozstrzygnięcie.

Tym niemniej Sąd Okręgowy uznał, iż ma uprawnienie do samodzielnego orzekania w niniejszej sprawie i podjął zawieszony postępowanie na podstawie art. 180 §1 pkt 4 k.p.c. Na możliwość rozpoznawania indywidualnej sprawy bez konieczności zawieszenia postępowania i oczekiwania na wyrok Trybunału Konstytucyjnego zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny w Rzeszowie m.in. w dotyczącym tożsamego stanu prawnego postanowieniu z dnia 30 maja 2019 r. sygn. akt III AUz 41/19, uchylając postanowienie Sądu Okręgowego o zawieszeniu postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. oraz wskazując, że po pierwsze – sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby przedstawionej przez Instytut Pamięi Narodowej zarówno co do faktów, jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (za postanowieniem SN z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11 OSNP 2012/23-24/298); po wtóre – konieczne jest ustalenie, czy wnioskodawca był objęty poprzednią ustawą dezubekizacyjną powodującą zmniejszenie świadczeń, a jeżeli tak, to czy ten sam okres jego służby na rzecz totalitarnego państwa wskazywany obecnie, podlegał wówczas ocenie (przy przyjęciu właściwych skutków tego ustalenia); oraz, że gdyby ostatecznie okazać miało się, iż rozstrzygnięcie sporu zależeć będzie jednak wyłącznie od oceny konstytucyjności mających mieć zastosowanie w sprawie przepisów, to Sąd pierwszej instancji dopiero wówczas zdecyduje, czy korzystają one z domniemania konstytucyjności (przy ewentualnym następczym wznowieniu postępowania w trybie art. 401<sup>1</sup> k.p.c. w przypadku wyroku Trybunału Konstytucyjnego orzekającego o niezgodności tych przepisów z ustawą zasadniczą) czy też odmówi ich zastosowania, do czego też jest uprawniony w ramach

sądowej kontroli konstytucyjnej ad casum (za wyrokiem SN z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000/1/6). Również Sąd Apelacyjny w Katowicach w postanowieniu z dnia 8 lipca 2019 r. (III AUz 236/119) dotyczącym tożsamej materii wskazał, że sąd nie ma obowiązku oczekiwania na wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, przy czym nie chodzi o przeprowadzanie przez sąd powszechny, niejako w zastępstwie Trybunału Konstytucyjnego, oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o ewentualną „odmowę zastosowania” przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP. Nadto Sąd Okręgowy podkreślił, iż w zupełności podziela prezentowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego poglądy, iż sądy powszechne rozpoznając indywidualną sprawę, a przy tym podlegając tylko Konstytucji i ustawom – art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, mają możliwość odmowy zastosowania ustawy sprzecznej z Konstytucją w konkretnej sprawie. Skoro bowiem sędzia podlega zarówno Konstytucji, jak i ustawom, to w razie sprzeczności między przepisami tych aktów prawnych powinien on stosować akt wyższej rangi czyli Konstytucję. Stanowi ona w art. 8 ust. 1, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Podzielić też należy stanowisko, że odmowa zastosowania ustawy przez sąd nie narusza konstytucyjnych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, albowiem przedmiotem orzekania sądu jest indywidualny stosunek poddany jego osądowi, a Trybunał orzeka o prawie.

Stosując powyższy kierunek postępowania oraz podzielając stanowisko co do możliwości samodzielnego orzekania, Sąd Okręgowy rozpoznał i rozstrzygnął niniejszą sprawę, uznając odwołanie za uzasadnione.

Sąd a quo zasygnalizował, że w przywołanym już postanowieniu z dnia 9 grudnia 2011r. (II UZP 10/11) Sąd Najwyższy zaprezentował stanowisko, że sąd powszechny – sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji IPN zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Stanowisko to Sąd Okręgowy w pełni akceptuje. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą więc wiązać Sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów.

Sąd orzekający przypomniał, że w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2016r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych wskazano, iż ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Zatem ustawa ta i wprowadzone nią przepisy stanowiły swoistą „poprawkę” stanu prawnego, jaki stworzył ustawodawca wprowadzając uprzednie zmiany ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin (Dz. U. z 2009 r. poz. 145), przy zauważeniu, iż rozwiązania tej ustawy nie okazały się w pełni skuteczne. Tzw. ustawa dezubekizacyjna z dnia 23 stycznia 2009 r. została uchwalona przy przyjęciu, iż „niedopuszczalne jest dalsze trwanie systemu prawnego, który przewiduje dla m.in. byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa wysokie przywileje emerytalne, szczególnie w kontekście trudnej obecnie sytuacji materialnej wielu ludzi walczących w tych latach o wolność, niepodległość i prawa człowieka”. Na mocy tej ustawy okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa podlegały zaliczeniu do emerytury w wymiarze po 0,7% podstawy wymiaru, zamiast dotychczasowego 2,6%.

Sąd Okręgowy wyraził istotne wątpliwości co do użytego określenia „służba na rzecz totalitarnego państwa”. Użycie takiego określenia wobec wszystkich jego adresatów kreuje ich jako osoby służące władzy komunistycznej, dążącej do absolutnego podporządkowania sobie obywateli i wszystkich sfer ich życia, uznając ich za osobowy substrat aparatu bezpieczeństwa, tj. państwa reżimowego czy policji politycznej. Ustawa nie precyzując stanowisk w aparacie bezpieczeństwa dotyczy więc także osób, których funkcja czy praca nie miały charakteru operacyjnego, lecz pomocniczy, niezwiązany z głównymi funkcjami resortu. Odnosząc przedstawione ratio legis wprowadzenia nowych rozwiązań do sytuacji wnioskodawcy należy przypomnieć, że przeszedł on już procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa, a obecnie ten sam okres służby,

tylko że zakwalifikowany jako służba na rzecz państwa totalitarnego, stał się ponownie podstawą do obniżenia mu nie tylko już raz obniżonego świadczenia emerytalnego, ale także obniżenia do poziomu minimalnego świadczenia rentowego. Zatem zasadnym jest stwierdzenie, że wnioskodawca poniósł już raz konsekwencje służby w organach bezpieczeństwa państwa/państwa totalitarnego i okoliczność ta, nie powinna być pomijana przy ocenie jego sprawy. W projekcie ustawy z 2016 r. jej autorzy wskazują na konieczność „zniesienia przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością”. Zauważyć trzeba, że ustawa zmieniająca wprowadza zasadę jednakowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy, co pozostaje w rażącej sprzeczności z podstawami funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Negatywna ocena skutków działalności służby bezpieczeństwa nie powinna wpływać na stwierdzenie słuszności lub niesłuszności praw nabytych przez poszczególnych funkcjonariuszy indywidualnie, zwłaszcza w sytuacji, gdy uprawnienia emerytalne i rentowe nabyli już pod rządami ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., a więc ustawy uchwalonej w nowym porządku prawnym, a następnie uprawnienia emerytalne podlegały ponownemu ustaleniu w ramach pierwszej ustawy dezubekizacyjnej. W kontekście powyższego, odwoływanie się do konieczności zniesienia przywilejów emerytalno-rentowych, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa pozostaje w sprzeczności z faktem, iż przyznanie świadczeń emerytalnych dla wnioskodawcy nastąpiło w zgodzie z regułami ustawy zaopatrzeniowej, która istotnie wprowadza bardziej korzystne warunki ich uzyskiwania niż system powszechny, co jest normą w sprawach zaopatrzenia służb mundurowych, a nadto niewątpliwie nastąpiło ono po zniesieniu ustroju komunistycznego.

Bezsprzecznie odwołujący się przechodząc na emeryturę, wobec którego ponownie ustalono wysokość emerytury według zasad z ustawy z 2009 r., nabył prawo do świadczeń w oparciu o przepisy ustanowione przez demokratyczne władze Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem Sądu a quo, nie bez znaczenia dla oceny niniejszej sprawy jest wspomniany już fakt, iż przez wprowadzenie nowych zasad obliczania świadczeń emerytalno-rentowych doszło do potraktowania ubezpieczonych zbiorowo, bez uwzględnienia indywidualnych sytuacji poszczególnych funkcjonariuszy, w tym także tych, którym wcześniej państwo wystawiło świadectwo przydatności zawodowej i moralnej do służby w demokratycznej Polsce. Sąd Okręgowy przypomniał, iż ustanawiając w 1990 r. nowe służby tj. Urząd Ochrony Państwa i Policję wprowadzono zasadę kontynuacji służby dla funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, którzy przeszli do Policji oraz konieczności poddania się postępowaniu weryfikacyjnemu przez wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, którzy zostali ponownie w nich zatrudnieni po 1990 r. Jak wynikało z art. 25 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, służbę w Policji mógł pełnić obywatel polski, „który wykazuje nieskazitelną postawę moralną i patriotyczną”. Zatem wnioskodawca pracując na rzecz demokratycznej Polski miał pełne prawo do uznania, że będzie traktowany w taki sam sposób, jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych po 1990 r., a w szczególności także ci, którzy podjęli służbę po dniu 31 lipca 1990r. W ocenie Sądu pierwszej instancji, prawo do tak ukształtowanych świadczeń emerytalnego i rentowego zostało nabyte przez wnioskodawcę słusznie, w rozumieniu treści normatywnych zasady słusznie nabytych praw, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Natomiast obecna zmiana zasad wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych narusza zasadę ochrony zaufania wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego. Kolejne już radykalne obniżenie świadczeń dla wnioskodawcy, stanowi niedotrzymanie zobowiązań ze strony państwa. Doszło więc do naruszenia w jego sytuacji zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która jest jedną z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego.

W uznaniu Sądu Okręgowego wydanie decyzji obniżającej wnioskodawcy świadczenie emerytalne bez uwzględnienia indywidualnego charakteru jego pracy, a przede wszystkim po uprzednim obniżeniu już raz wysokości emerytury za pracę na rzecz organów bezpieczeństwa państwa oraz, po niemal 27 latach od czasu przemian ustrojowych w Polsce, stanowiło nie realizację zasad sprawiedliwości społecznej, ale jest w istocie sankcją karną i dyskryminacją w porównaniu do ubezpieczonych, którzy pozostawali w zatrudnieniu przed rokiem 1990. O dyskryminacji świadczy fakt, iż przeliczając świadczenia dla wnioskodawcy obniżono przelicznik z 0,7 – już jednak obniżonego uprzednią ustawą dezubekizacyjną – do 0,0 co jest zupełnie niespotykane, jeżeli mamy do czynienia z szeroko pojętym zatrudnieniem. Wnioskodawca przed rokiem 1990 wykonywał służbę w organach Milicji Obywatelskiej, których

wszak nie delegalizowano, a tymczasem w 2016 r. ustawodawca przyjmuje fikcję prawną, sugerującą, że takiej służby nie było. Przyjęcie wskaźnika 0,0 należy ocenić nie tyle jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji karnej indywidualnie adresowanej bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem wnioskodawcy, które taką sankcją by uzasadniało. Bezspornie takie ukształtowanie wskaźnika świadczy o represyjnym charakterze ustawy, podobnie jak i zastosowanie sankcji nie za to, co wnioskodawca robił, a tylko za to, w jakich organach państwa pracował – przy zupełnie arbitralnym przyporządkowaniu określonych formacji do kategorii „służby na rzecz państwa totalitarnego”.

Sąd orzekający wskazał, że podziela stanowisko, iż zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne, w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń, lecz niewątpliwie powinno to następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji. W wyroku z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99 (OTK ZU 1999/7/165) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., iż „wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych (za orzeczeniem TK z dnia 14 marca 1995 r., K 13/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 6). Równocześnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/ (...), poz. 48) wskazał, że „Środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy – pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa – będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. (...) Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy”. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są co do zasady prawami nabytymi słusznie (za orzeczeniem TK z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7, s. 93-148) i jedynie w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości (za orzeczeniem TK z dnia 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK w 1990 r., poz. 5, s. 42-58), zważywszy przy tym, że „Konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych” (za wyrokiem TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29) oraz „w przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, który dąży (...) do realizacji interesu ogólnospołecznego” (za wyrokiem TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK ZU nr 9/ (...), poz. 102). W orzeczeniu w sprawie C. i inni (...), przyznał, że ustawodawca krajowy ma prawo zlikwidować przywileje finansowe o charakterze politycznym, przyznane byłym funkcjonariuszom przez reżimy totalitarne. Może to uczynić pod warunkiem, że podjęte kroki nie są niewspółmierne. Skoro zatem ustawodawca dokonał już raz likwidacji takich przywilejów i obecnie, po pierwsze – nie ma żadnego uzasadnienia stwierdzenie, że u zasadności ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. leży konieczność wyeliminowania dalej istniejącego uprzywilejowania byłych funkcjonariuszy, a po drugie obecnie wypłacane świadczenia emerytalno-rentowe nie zostały przyznane przez reżimy totalitarne, a ukształtowano je już w państwie demokratycznym.

Wprowadzając kolejną obniżkę świadczeń emerytalnych ustawodawca nie naprowadził, na żadne nowe okoliczności, które uzasadniałyby prymat interesu ogólnego nad prawem wnioskodawcy do ukształtowanego już zabezpieczenia społecznego. Jedynym uzasadnieniem była chęć poprawy uprzedniej ustawy dezubekizacyjnej, której rozwiązania były nie w pełni skuteczne. Powołanie się na konieczność poprawienia przez ustawodawcę własnych rozwiązań nie świadczy o potrzebie zaspokojenia poczucia sprawiedliwości i nie może uzasadniać tak głębokiej ingerencji w prawo własności wnioskodawcy. Konieczność wyważania interesów jednostki i interesu publicznego zobowiązuje ustawodawcę do wskazywania przesłanek wzruszenia decyzji, które uniemożliwią arbitralne, niczym nieograniczone działania władzy publicznej. O ile na gruncie uprzedniej ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. takie przesłanki istniały – co potwierdził wyrok Trybunału Konstytucyjnego oraz decyzja (...) to obecnie brak jest takiego uzasadnienia. Niewątpliwie doszło więc także do naruszenia zasady proporcjonalności.

Wnioskodawcy obniżono świadczenie z odwołaniem się do konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a nastąpiło to w 27 lat po transformacji ustrojowej oraz po tym, jak uprzednio już stosowano wobec niego „zniesienie przywilejów emerytalnych”. W ocenie Sądu Okręgowego w takiej sytuacji kolejne działanie w tym zakresie nie jest konieczne w demokratycznym państwie i ma niewiele wspólnego z zasadami sprawiedliwości społecznej, z zasadami demokratycznego państwa prawa, o których mówi art. 2 Konstytucji RP.

W kontekście faktu upływu okresu od nabycia przez wnioskodawcę uprawnień emerytalno-rentowych i to na podstawie przepisów wydanych w demokratycznym państwie warto też zwrócić uwagę na wskazówki płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. (K 5/11, (...) nr 2A, poz. 16). W orzeczeniu tym oceniano możliwość weryfikacji decyzji emerytalno-rentowych zwracając uwagę na nieakceptowalną sytuację, gdy po upływie kilku czy kilkunastu lat, w reakcji na dostrzeżone nieprawidłowości w procesie ustalania prawa do świadczeń, organ uzyskuje doraźny instrument umożliwiający wzruszenie wcześniej wydanej decyzji. Oczywiście w orzeczeniu tym chodziło o działanie organu rentowego, co jednak nie oznacza, że należy przyznać ustawodawcy nieograniczone temporalnie prawo do takiej ingerencji w ukształtowane zgodnie z prawem uprawnienia emerytalno-rentowe świadczeniobiorców, którzy mieli pełne prawo żyć w przeszłości, że dowody raz już zweryfikowane i uznane za wystarczające, nie będą oceniane ponownie. Ostatecznie więc Trybunał Konstytucyjny doszedł w ww. orzeczeniu do wniosku, że nieograniczona (tak w płaszczyźnie czasowej, jak i z punktu widzenia rodzajów uchybień, jakie miały miejsce przy ustalaniu prawa do świadczeń) możliwość rekwizycji dowodów, które stanowiły podstawę wydania pierwotnej decyzji potwierdzającej nabycie prawa, nie spełnia standardu wywodzonego z art. 2 Konstytucji. Odnosząc się do naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, Trybunał podzielił zarzut wnioskodawcy (Rzecznik Praw Obywatelskich), że ponowne ustalenie prawa do świadczeń musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, tak aby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki a interesem publicznym. (...) Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że jakkolwiek w świetle art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji ustawodawca jest legitymowany do wytyczenia podstaw systemu zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, to pozostawiona mu swoboda wyboru jest ograniczona innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które powinny zostać uwzględnione przy wyborze konkretnych rozwiązań prawnych. Taką zasadą jest w szczególności zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a ponadto zasada proporcjonalności wymagająca zachowania równowagi między ochroną socjalną jednostki, a ochroną interesu publicznego.

Uwzględniając powyższe uwagi na tle rozpoznawanego odwołania, Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że zastosowanie w sytuacji L. Ś. normy z art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) narusza konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, prawa do ochrony dobrego imienia oraz zabezpieczenia społecznego.

Wnioski te skutkowały odmową zastosowania wobec wnioskodawcy przepisów sprzecznych z powołanymi normami Konstytucji RP, a w konsekwencji wydaniem przez Sąd Okręgowy wyroku zmieniającego na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. zaskarżoną decyzję i zobowiązanie Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA do przeliczenia policyjnej emerytury L. Ś. z pominięciem art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin od dnia 1 października 2017 r.

Apelację od powyższego wyroku wniosł organ rentowy, zaskarżając go w całości i zarzucając:

l/ naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, a to:

- art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 252 k.p.c., polegające na zakwestionowaniu przez Sąd pierwszej instancji treści informacji IPN, pomimo braku udowodnienia przez ubezpieczonego okoliczności przeciwnych, z jednoczesnym nieuprawnionym uznaniem, że stan faktyczny nie był sporny między stronami;

- art. 327<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. poprzez brak wyjaśnienia w uzasadnieniu wyroku podstawy faktycznej i wskazania podstawy prawnej, w oparciu o którą Sąd Okręgowy ustalił wysokość emerytury policyjnej dla odwołującego się z pominięciem art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin skoro poprzednie regulacje zawarte w ustawie zaopatrzeniowej, a dotyczące przyjmowania 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 już nie obowiązują;

- art. 15 z.zs<sup>2</sup> ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem (...)19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.) poprzez jego błędne zastosowanie i uznanie, że postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone w całości, pomimo tego, że w sprawie doszło do zakwestionowania treści dokumentu urzędowego, tj. informacji o przebiegu służby nr (...) z dnia 26 kwietnia 2017 r. bez jakiegokolwiek weryfikacji jego treści;

2/ naruszenie przepisów prawa materialnego, a to:

- art. 13a ust. 5, art. 13b, 15c ust. 1-4 ustawy zaopatrzeniowej oraz 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji oraz ich rodzin (Dz. U. z 2018 r. poz. 2373 ze zm.) poprzez ich niezastosowanie, co skutkowało brakiem uznania, że odwołujący się wykonywał służbę na rzecz państwa totalitarnego;

- art. 178 ust. 1 Konstytucji RP poprzez jego niezastosowanie i odmowę uznania mocy obowiązującej przepisom ustawy zaopatrzeniowej;

- art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej poprzez nieuwzględnienie brzmienia przepisu, co skutkowało brakiem akceptacji przez Sąd Okręgowy dokonania przez organ emerytalny wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczenia ubezpieczonego.

Z uwagi na powyższe zarzuty apelujący organ wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku oraz oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z dnia 12 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Skarżący sformułował też alternatywny wniosek o uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi decyzję w zakresie zasądzenia kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za pierwszą i drugą instancję.

Nadto apelujący organ wniósł o:

- przeprowadzenie rozprawy na zasadzie art. 374 k.p.c.,

- rozważenie zasadności zawieszenia postępowania na zasadzie art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. ze względu na toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie sygn. akt P 4/18, od którego wyniku może zależeć rozstrzygnięcie niniejszej sprawy,

- w związku z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20 zobowiązanie Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum IPN w Ł., to jest wystawcy informacji o przebiegu służby (...) z dnia 26 kwietnia 2017 r. do potwierdzenia prawidłowości ww. informacji na okoliczność pełnienia przez odwołującego się służby na rzecz państwa totalitarnego, z zastrzeżeniem, że potrzeba powołania tego dowodu wynikała później ze względu na datę wydania uchwały przez Sąd Najwyższy.

### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja organu rentowego jest o tyle zasadna, że skutkuje uchyleniem zaskarżonego wyroku i przekazaniem sprawy Sądowi Okręgowemu w Sieradzu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego.



Zgodnie z treścią art. 386 § 4 k.p.c. poza wypadkami określonymi w § 2 i 3 sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania tylko w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości.

W myśl art. 382 k.p.c. postępowanie apelacyjne ma charakter merytoryczny i w tym znaczeniu jest przedłużeniem postępowania przeprowadzonego przed sądem pierwszej instancji, jednakże z pola widzenia nie może schodzić wymóg zachowania instancyjności, o której stanowi art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, że sąd drugiej instancji nie może zastępować własnym orzeczeniem orzeczenia sądu pierwszej instancji, gdyż mogłoby to doprowadzać do sytuacji, w których sąd odwoławczy orzekałby jako jedna i ostateczna instancja (vide: wyrok SA w Łodzi z dnia 24 października 2012 r., III AUa 1153/12, Legalis nr 735317).

W pierwszej kolejności należy rozważyć zarzut procesowy naruszenie art. 15 zzs<sup>2</sup> ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem (...)19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.). Zgodnie z art.15 zzs<sup>1</sup> pkt 2,

przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, zaś przeprowadzenie wymaganych przez ustawę rozprawy lub posiedzenia jawnego mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w nich uczestniczących i nie można przeprowadzić ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, a żadna ze stron nie sprzeciwiła się przeprowadzeniu posiedzenia niejawnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia ich o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne; w przesyłanym zawiadomieniu należy pouczyć stronę niezastępowaną przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej o prawie i terminie do złożenia sprzeciwu. Z art. 15zszs<sup>2</sup> wynika, że jeżeli w sprawie rozpoznawanej według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone w całości, sąd może zamknąć rozprawę i wydać orzeczenie na posiedzeniu niejawnym po uprzednim odebraniu od stron lub uczestników postępowania stanowisk na piśmie. W niniejszej sprawie odwołujący się wniósł o rozpoznanie sprawy również pod jego nieobecność, co jest równoznaczne z wolą przeprowadzenia rozprawy. Mimo takiego stanowiska, Sąd Okręgowy stosując przepisy ustawy covidowej wystosował do stron, w tym ubezpieczonego niezastępowanego przez profesjonalnego pełnomocnika, informację o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne bez pouczenia o prawie do złożenia w terminie 7 dni sprzeciwu. W rezultacie wydanie wyroku na posiedzeniu niejawnym nastąpiło zasadniczo wbrew woli ubezpieczonego, który dodatkowo nie został prawidłowo pouczony o możliwości złożenia sprzeciwu od przeprowadzenia posiedzenia niejawnego.

W pisemnym uzasadnieniu rozstrzygnięcia sąd meriti nie poczynił żadnych ustaleń faktycznych oraz oceny prawnej co do tego, czy L. Ś. w ramach powierzonych mu obowiązków służbowych wykonywał czynności dające się zakwalifikować jako pełnienie służby na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. 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 (...)Skarbowej oraz członkom ich rodzin (Dz. U z 2019 r. poz. 288 ze zm. – dalej jako ustawa zaopatrzeniowa). Powyższa kwestia ma natomiast kluczowe znaczenie w sprawie niniejszej, albowiem bezpośrednio przekłada się na wysokość spornej emerytury policyjnej. Jednocześnie Sąd Okręgowy w Sieradzu dysponował już „gotowym” odpowiednim dokumentarnym materiałem dowodowym dotyczącym przebiegu służby L. Ś., bo zgromadzonym – jeszcze przed przekazaniem sprawy ww. Sądowi – przez Sąd Okręgowy w Warszawie (zarządzenie przewodniczącego z dnia 7 listopada 2017 r., k. 23 akt). Sąd orzekający w sprawie niniejszej nie tylko nie uczynił z nadesłanej przez IPN dokumentacji (k. 28-29 akt) żadnego użytku, ale też pozostał całkowicie bierny w stosunku do inicjatywy dowodowej wykazywanej przez stronę odwołującą się (wniosek dowodowy o przesłuchanie w charakterze świadka W. S. członka Solidarności – na okoliczność wspierania przez skarżącego opozycji w PRL w ogóle nie był przedmiotem rozpoznania Sądu pierwszej instancji).

Sąd odwoławczy wskazuje, że w dniu 16 września 2020 r. Sąd Najwyższy w składzie 7. Sędziów podjął uchwałę (III UZP 1/20), w której zaprezentował m.in. wykładnię pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego”, którym posługuje się ww. ustawa, jednocześnie nie definiując go. Zdaniem tego Sądu, wyrażonym w rzeczonyj uchwale poszerzonego składu (...), kryterium służby na rzecz tzw. państwa totalitarnego określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, winno 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. Tym samym, Sąd Najwyższy nie zaaprobował koncepcji winy zbiorowej, którą to ustawodawca usiłował przeforsować w omawianej ustawie, ale też, co istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy, nie zanegował spornych przepisów ustawy zaopatrzeniowej a priori.

W świetle art. 175 Konstytucji RP, w Polsce wymiar sprawiedliwości sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Na podstawie art. 183 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy sprawuje on nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania i wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach. W tym celu ustawa o Sądzie Najwyższym wyposaża ten sąd m.in. w kompetencję do podejmowania uchwał wyjaśniających przepisy prawne budzące wątpliwości w praktyce orzeczniczej lub uchwał zawierających rozstrzygnięcia kwestii prawnych budzących wątpliwości w konkretnej sprawie. Zgodnie z art.1 pkt 1 a ustawy z 8 grudnia 2017r. o Sądzie Najwyższym ( tj. Dz.U. z 2021r., poz.154), Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. W myśl art.87 §1 ustawy o SN, uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia, uzyskują moc zasad prawnych. Skład 7 sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej. W innym wypadku sąd powszechny, orzekający tylko w danej sprawie po podjęciu przez Sąd Najwyższy uchwały rozstrzygającej przedstawioną wątpliwość, jest związany wykładnią w niej przedstawioną niezależnie od faktu, czy uchwała Sądu Najwyższego posiada charakter mocy zasady prawnej czy też nie. Konkludując ten fragment rozważań, podjęta przez Sąd Najwyższy w dniu 16 września 2020 r. w składzie 7. Sędziów uchwała (III UZP 1/20) ma moc wiążącą w konkretnej sprawie, ale po części z autorytetu samego organu oddziałuje na orzecznictwo sądów w innych sprawach. Autorytet ten stanowi ważną część funkcjonowania najwyższego organu sądowego i sprzyja właściwej realizacji nadzoru judykacyjnego, w tym realizacji jednego z najważniejszych zadań Sądu Najwyższego, jakim jest ujednoczenie orzecznictwa sądowego. Przy tym uchwała z dnia 16 września 2020r., aczkolwiek Sąd Najwyższy nie nadał jej mocy zasady prawnej (art.87§1 ustawy o SN), ma nie tylko kluczowe znaczenie dla prawidłowej i jednolitej wykładni art.13b ust.1 ustawy zaopatrzeniowej, ale też wskazuje, co stanowi oś sporu w sprawach o wysokość świadczeń obniżonych w wyniku zastosowania powołanego przepisu.

Po pierwsze, mimo że Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20 nie zaaprobował koncepcji winy zbiorowej, którą to ustawodawca usiłował przeforsować w omawianej ustawie, nie oznacza to, że w przypadku każdego jednego byłego funkcjonariusza SB można a priori założyć i przyjąć – uzasadniając to wyłącznie zasadami wynikającymi z Konstytucji RP czy szeroko pojętego prawa europejskiego – że art. 15c i/lub 22a (w tej sprawie akurat art. 24a w zw. z art. 15c, bowiem sprawa dotyczy renty rodzinnej) ustawy zaopatrzeniowej nie znajdą zastosowania. Po wtóre, Sąd Najwyższy nie stracił z pola widzenia szerokiego kontekstu powstałego problemu, który wpisuje się w aspekt oceny zaszczości historycznych przez prawo, uznając uprawnienie Państwa do rozliczeń z byłym reżimem oraz uznając, że zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie. Z tych względów, zdaniem Sądu Najwyższego, które Sąd Apelacyjny w tym składzie aprobuje, w każdym konkretnym przypadku sąd ma obowiązek oceny całości materiału dowodowego łącznie z treścią informacji IPN w celu dokonania rekonstrukcji przebiegu służby w spornym okresie w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944r. do 31 lipca 1990r., miejsca pełnienia służby, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego (por. tezę nr 59 uzasadnienia) i przesądzenie, czy mamy do czynienia z kryterium służby na rzecz tzw. państwa totalitarnego określonym w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Weryfikacja zaskarżonej decyzji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka winna nastąpić w odniesieniu do tak ustalonych konkretnych okoliczności faktycznych.

W przedmiotowej sprawie organ rentowy oparł zaskarżoną decyzję na informacji IPN z dnia 21 marca 2017 r., z której wynika, że L. Ś. w okresie od dnia 1 września 1982 r. do dnia 31 lipca 1990 r. „pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa”, o której mowa w art. 13b analizowanej ustawy. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że sądy orzekające w przedmiotowej sprawie nie są związane zaświadczeniem z Instytutu Pamięci Narodowej (informacją o przebiegu służby). Sąd drugiej instancji zwraca uwagę, że Sąd Najwyższy już w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2011 r. (II UZP 10/11), na kanwie wcześniejszej nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej przyjął, iż sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający odwołanie od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania danego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Stanowisko to wyrażono na tle art. 13a ustawy zaopatrzeniowej przed jej nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin, jednak pozostaje ono aktualne także obecnie – po ostatniej nowelizacji. Dodatkowo, potwierdził to również Sąd Najwyższy we wspomnianej już uchwale III UZP 1/20, jednoznacznie akceptując pogląd, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, także w odniesieniu do okoliczności stwierdzanych zaświadczeniem wydanym przez IPN na podstawie art. 13a ustawy z 1994 r., okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowodniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego, zaś art. 247 k.p.c. nie ma zastosowania. Powyższe stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy, tut. Sąd Apelacyjny w całej rozciągłości podziela.

Sąd odwoławczy ma świadomość tego, że cytowana uchwała SN III UZP 1/20 zapadła już po dacie wyrokowania przez Sąd pierwszej instancji, niemniej – jak wynika akapitu poprzedzającego – już ze wcześniejszego orzecznictwa Sądu Najwyższego można było wysnuć podobne wnioski co do ukierunkowania postępowania dowodowego w sprawach dotyczących obniżenia świadczenia byłemu funkcjonariuszowi SB, czego jednak Sąd a quo nie zgłębił. Nie do zaakceptowania jest przy tym sytuacja, w której Sąd Okręgowy wydaje wyrok na posiedzeniu niejawnym, pomijając dowody z dokumentów załączonych do akt oraz pomijając wnioski dowodowe ubezpieczonego bez formalnego rozstrzygnięcia w tym przedmiocie (art. 235<sup>2</sup> KPC i art. 243<sup>2</sup> KPC).

W postępowaniu przed sądem należałoby wykazać, że funkcjonariusz w swojej służbie w czasach PRL naruszył podstawowe prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, suwerenność i wolną Polskę. Jeśli nie zostanie to dowiedzione, a ciężar dowodu w tym zakresie – wbrew wywodowi apelacji – spoczywa na organie emerytalno-rentowym, wówczas były funkcjonariusz nie będzie miał automatycznie obniżanego świadczenia. Z kolei w przypadku „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” to odwołujący winien wykazać, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej). Brak pogłębionej analizy ustalenia rzeczywistego przebiegu służby odwołującego się w okresie wskazanym w informacji IPN uniemożliwia prawidłową subsumpcję, a w konsekwencji – rzetelny osąd sprawy. Sąd drugiej instancji wskazuje, że informacja IPN o przebiegu służby każdorazowo wyznacza ramy czasowe, co do których zachodzi konieczność ustalenia, co konkretnie robił były funkcjonariusz, i czy można by ocenić te działania jako wykonywane na rzecz państwa totalitarnego. Dowodami, które mogłyby wskazywać na działania funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa, mogłyby być przykładowo: zeznania osób pokrzywdzonych bezprawnie przez danego funkcjonariusza (inwigilowanych, prześladowanych), dowody z prowadzonych w tamtym okresie spraw sądowych przeciwko pokrzywdzonym, w których dany funkcjonariusz brał udział, w szczególności, czy brał udział w skierowanych przeciwko obywatelom bezprawnych działaniach polegających m.in. na prowokacjach lub składaniu fałszywych zeznań w takich sprawach. Znaczenie będą miały także inne dowody wskazujące na przykład, że funkcjonariusz w sposób oczywisty wspierał, propagował, utożsamiał się z zasadami państwa totalitarnego. (vide: wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku w sprawie sygn. akt III AUa 115/20).

Sąd Okręgowy z jednej strony ustalił na podstawie informacji IPN z dnia 26 kwietnia 2017 r., że L. Ś. w okresie od dnia 1 września 1982 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, z drugiej zaś w rozważaniach prawnych odrzucił ww. informację IPN jako wiążący

go dowód w sprawie. Powyższe nasuwa zatem konkluzję, iż w analizowanej sprawie de facto brak jakiegokolwiek podstawy faktycznej wydanego rozstrzygnięcia. Zatem, Sąd Okręgowy ponownie rozpoznając sprawę ukierunkuje postępowanie dowodowe na uzyskanie informacji w zakresie tego, gdzie dokładnie L. Ś. pracował/pełnił służbę (tj. w jakich komórkach organizacyjnych Służby Bezpieczeństwa PRL), na czym rzeczywiście polegała jego praca/służba oraz czym faktycznie w ramach powierzonego stanowiska (stanowisk) i obowiązków służbowych się zajmował. Ustalając powyższe Sąd pierwszej instancji powinien bazować na aktach osobowych L. Ś., zaś po wnikliwym zapoznaniu się z nimi winien dopuścić co najmniej dowód z przesłuchania zgłoszonego świadka ( na okoliczności wskazane we wniosku) i ubezpieczonego w charakterze strony na okoliczność przebiegu służby w okresie wskazanym przez IPN jako czasookres służby na rzecz totalitarnego państwa oraz okoliczności pełnienia służby po dokonanej transformacji ustrojowej. Na podstawie tak zebranych dowodów Sąd Okręgowy dokona oceny służby odwołującego się w kontekście przepisów art.: 13b, 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej.

Mając na względzie powyższe, Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Sieradzu, pozostawiając temu Sądowi, na podstawie art. 108 § 2 k.p.c., rozstrzygnięcie o kosztach postępowania za drugą instancję.

W odniesieniu do zawartego w apelacji wniosku organu o rozważenie możliwości zawieszenia postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c., Sąd odwoławczy wskazuje, iż popiera coraz szerzej prezentowane w judykaturze sądów powszechnych stanowisko, zgodnie z którym nie było konieczności ponownego zawieszenia sprawy niniejszej – do czasu rozstrzygnięcia postępowania toczącego się przez Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie stwierdzenia zgodności z Konstytucją m.in. art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin. Jako że w kilkukrotnie powoływanej już wcześniej uchwale III UZP 1/20 Sąd Najwyższy wyszczególnił, w jaki sposób należy interpretować służbę na rzecz tzw. państwa totalitarnego, to w ocenie Sądu Apelacyjnego sądy powszechne mogą samodzielnie rozstrzygać sprawy z odwołań byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa (bacząc przy tym na indywidualny przebieg służby każdego z nich), którym obniżono świadczenia emerytalne na kanwie ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r., nie czekając na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zgodności z Konstytucją przepisu art. 15c tej ustawy.

Ponadto, fakty dotyczące procedowania w tej sprawie Trybunału są takie, że pierwszą rozprawę w tej sprawie wyznaczono po ponad 2 latach od wpływu sprawy na dzień 17 marca 2020 r., przy czym termin ten nie doszedł do skutku, następny termin zaplanowano na dzień 21 kwietnia 2020 r., ale nie doszedł on do skutku, następny termin wyznaczono na dzień 15 lipca 2020 r., na którym zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 18 sierpnia 2020 r., na którym z kolei zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 11 września 2020 r. godz. 11:00. Termin ten nie doszedł do skutku, a następny termin rozprawy wyznaczono na dzień 6 października 2020 r., na którym planowane było ogłoszenie wyroku w dniu 13 października 2020 r., które przesunięto następnie na dzień 20 października 2020 r., ale termin ten został odwołany. Po tej dacie nie był znany w chwili zamknięcia rozprawy apelacyjnej, miarodajnej do orzekania (art. 316 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.), zamierzony dalszy tok postępowania w tej sprawie. Ustalony natomiast jako fakt – sposób długiego i nietypowego procedowania w tej sprawie nie przemawia bynajmniej za zawieszeniem postępowania, które zresztą w świetle art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. jest fakultatywne, a zatem zależne od decyzji sądu orzekającego biorącego w tym względzie pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy. Długość postępowania przed samym Trybunałem Konstytucyjnym przekładała się pośrednio na długość postępowania przed sądami powszechnym w tych sprawach – w tym oczywiście w sprawie niniejszej – i zaczęła już stanowić zagrożenie dla rozpoznania ich w rozsądnym terminie. Przypomnieć tu się godzi, iż prawo strony dostępu do sądu i rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie, gwarantowane art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w dniu 4 listopada 1950 r. w R. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) i art. 45 Konstytucji RP jest szczególnie akcentowane w sprawach, w których przedmiotem są świadczenia mające istotne znaczenie dla egzystencji ubezpieczonych (emerytury, renty, wynagrodzenia za pracę). Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w S. na tle art. 6 ust. 1 Konwencji sprawy dotyczące źródeł utrzymania należą do spraw o szczególnym znaczeniu dla strony (ubezpieczonego) i konieczne jest, aby postępowanie w tych sprawach toczyło się szczególnie szybko.

Pomijając fakt fakultatywnego zawieszenia postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 31 k.p.c., trzeba też zauważyć, że nawet wydanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwarzać może stronom, stosownie do jego treści, możliwość potencjalnego wznowienia postępowania stosownie do art. 401<sup>1</sup>, art. 403 § 4, art. 416<sup>1</sup> k.p.c. Nadto, równie istotną kwestią jest to, że sprawa zawisła przed Trybunałem dotyczy zgodności wskazanych przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin z Konstytucją RP. Nawet zatem negatywne rozstrzygnięcie w tym zakresie dla funkcjonariuszy nie zwolni sądu od oceny obniżenia świadczeń w kontekście regulacji prawa unijnego, ale i również, z punktu możliwości pozbawienia lub ograniczenia ich świadczeń w kontekście przyznanej im ochrony w sprawach art. 1 Protokołu Nr (...) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. w P. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

Z tych powodów, w uznaniu Sądu Apelacyjnego, procedowanie w sprawie niniejszej, mimo braku rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/18, było uzasadnione i nie było podstaw do jego ponownego zawieszenia.