

Sygn. akt III AUa 1853 /20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 grudnia 2020 r.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: SSA Daria Stanek

Sędziowie: SA Grażyna Czyżak

SO deleg. Beata Golba-Kilian

po rozpoznaniu w dniu 17 grudnia 2020 r. w Gdańsku na posiedzeniu niejawnym

sprawy J. W.

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

o wysokość policyjnej renty rodzinnej

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

od wyroku Sądu Okręgowego w Bydgoszczy, VI Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 października 2020r., sygn. akt VI U 2238/20

Oddala apelację.

SSA Daria Stanek SSA Grażyna Czyżak SSO deleg. Beata Golba-Kilian

Sygn. akt III AUa 1853/20

UZASADNIENIE

J. W. wniosła odwołanie do decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalającej od 1 października 2017 roku wysokość policyjnej renty rodzinnej na kwotę 1.747,19 zł, z powodu obniżenia podstawy wymiaru emerytury jej zmarłego męża do 0% za okres od 16 maja 1974 roku do 31 lipca 1990 roku – wobec pełnienia przez niego wówczas służby na rzecz totalitarnego państwa. Odwołująca, zarzucając naruszenie przepisów Konstytucji RP oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, domagała się przyznania świadczenia w dotychczasowej wysokości.

Dyrektor Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o oddalenie odwołania oraz zwrot kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy w Bydgoszczy wyrokiem z 6 października 2020 roku – stosownie do art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. - zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznał odwołującej prawo do policyjnej renty rodzinnej w kwotach ustalonych z pominięciem artykułu 24 a ustawy z 18 lutego 1994 roku

o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży

Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji) poczynając od 1 października 2017 roku.

Sąd Okręgowy wskazał, iż decyzją z 12 października 2001 roku Z. W. przyznano emeryturę milicyjną. Przebieg służby ustalony dla celów emerytalnych obejmował okres od 16 maja 1974 roku do 31 lipca 1990 roku. Od 1 sierpnia 1990 roku do 30 września 2001 roku Z. W. był funkcjonariuszem UOP. Na podstawie informacji z IPN o pełnieniu przez zmarłego służby w organach bezpieczeństwa państwa od 16 maja 1974 roku do 31 lipca 1990 roku, decyzją 9 września 2010 roku organ emerytalny ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej dokonując stosownego przeliczenia wskaźnikiem 0,7%. 25 maja 2017 roku do akt rentowych wpłynęła informacja z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby Z. W., w której wskazano, iż w okresie od 16 maja 1974 roku do 31 lipca 1990 roku pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. Na podstawie tej informacji organ emerytalny wydał zaskarżoną decyzję.

W ocenie Sądu Okręgowego obniżenie wysokości emerytury policyjnej, a w konsekwencji policyjnej renty rodzinnej (na podstawie art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji) było niezasadne gdyż w/w przepis narusza konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, prawa do ochrony dobrego imienia oraz zabezpieczenia społecznego, a także art. 2 TUE, art. 3 TUE, art. 4 ust. 3 TUE, art. 6 TUE, w zw. z art. 20 ust. 2 TFUE oraz art. 67 TFUE, zaś organ rentowy nie udowodnił, aby Z. W. uczestniczył w praktykach bezprawia. Sąd Okręgowy podkreślił, że do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pytanie prawne w kwestii zgodności art. 24a w związku z art. 13b i art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji

z przepisami art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (sprawę zarejestrowane pod sygn. akt P 16/19), ale nie było przeszkód aby niniejszą sprawę Sąd ten mógł rozpoznać samodzielnie, bez potrzeby jej zawieszania do czasu wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. 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 (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP).

Sąd Okręgowy wskazał, że Z. W. w 2010 roku przeszedł procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa i obecnie ten sam okres służby tyle, że zakwalifikowany jako służba na rzecz państwa totalitarnego stał się podstawą do ponownego obniżenia i to do poziomu minimalnego renty rodzinnej dla wdowy po nim, której rentę rodzinną przyznano już po obniżeniu wymiaru emerytury zmarłego męża.

Z tych też względów odwoływanie się do konieczności zniesienia przywilejów emerytalno-rentowych, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa pozostaje w sprzeczności z faktem, iż przyznanie świadczeń emerytalno-rentowych dla wnioskodawczyni nastąpiło w zgodzie z regulami ustawy zaopatrzeniowej, która istotnie wprowadza bardziej korzystne warunki ich uzyskiwania niż system powszechny, co jest normą

w sprawach zaopatrzenia służb mundurowych, a nadto nastąpiło ono w 27 lat po zniesieniu ustroju komunistycznego. W ocenie Sądu Okręgowego wydanie decyzji obniżającej wnioskodawczyni przyznaną jej, zgodnie z obowiązującym prawem rentę rodzinną, nie stanowiło realizacji zasad sprawiedliwości społecznej ale było w istocie sankcją karną i dyskryminacją, o czym świadczy zastosowanie za pewien okres przelicznika w wysokości 0,0%, czyli rozwiązania niespotykanego

w powszechnym systemie ubezpieczeniowym. Nowa ustawa dezubekizacyjna wprowadziła zasadę jednakowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy, co pozostaje w rażącej sprzeczności

z podstawami funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Sprzeczność ta pogłębia fakt przeniesienia powyższej odpowiedzialności na członków rodziny, w tym wdowy. Przyjęcie wskaźnika 0,0 należy ocenić nie jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji karnej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem męża

wnioskodawczyni, które taką sankcję by uzasadniało. Takie ukształtowanie wskaźnika świadczy o represyjnym charakterze ustawy, podobnie jak i zastosowanie sankcji nie za to co robił mąż wnioskodawczyni, a tylko za to w jakich organach państwa pracował oraz - co szczególnie istotne - przy odniesieniu takiej represji do członka rodziny tylko z uzasadnieniem bazującym wszak na przypuszczeniu i ogromnym uogólnieniu, iż osoba ta korzystała z profitów, jakie dawała służba małżonka na rzecz totalitarnego państwa. Powstała więc sytuacja, w której na mocy ustawy małżonek ma ponosić odpowiedzialność za fakt pozostawania

w związku małżeńskim z osobą uznaną za służbę reżimu totalitarnego i to bez możliwości obrony przez zmarłego. Zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne, w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń lecz niewątpliwie powinno to następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych. 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. 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. Prawo do emerytury jest prawem podmiotowym, co do zasady nabytym słusznie, podlegającym takiej samej ochronie jak inne prawa konstytucyjne, przy czym jego treść jest współwyznaczana przez ustawę. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych. Tymczasem w ustawie dezubekizacyjnej z 16 grudnia 2016 roku, poza ogólnym odwołaniem się do zasad sprawiedliwości społecznej - w szczególności w odniesieniu do rent rodzinnych, nie zawarto odpowiedniej argumentacji. Ustawodawca już raz dokonał likwidacji przywilejów emerytalnych dla funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa i obecnie, nie ma żadnego uzasadnienia stwierdzenie, że

u zasadności ustawy z 16 grudnia 2016 roku leży konieczność wyeliminowania istniejącego uprzywilejowania byłych funkcjonariuszy, ponadto wypłacane świadczenia emerytalno-rentowe nie zostały przyznane przez reżimy totalitarne, lecz 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 wnioskodawczyni do ukształtowanego już zabezpieczenia społecznego i to na mocy prawomocnej decyzji organu rentowego, opartej o obowiązujące przepisy prawa. Jedynym uzasadnieniem była chęć poprawy uprzedniej ustawy "dezubekizacyjnej", której rozwiązania były nie w pełni skuteczne, co w ocenie Sądu Okręgowego nie było konieczne i jest niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej,

z zasadami demokratycznego państwa prawa, o których mówi art. 2 Konstytucji RP. Sąd Okręgowy podkreślił też, że ingerencja w prawa nabyte (do czego prowadzi ustawa dezubekizacyjna z 2016 roku) nie powinna być nieograniczona temporalnie, zwłaszcza, że świadczeniobiorcy mogli mieć pełne prawo żyć w przeświadczeniu, że dowody raz już zweryfikowane i uznane za wystarczające, nie będą oceniane ponownie. O ile w świetle art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP 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 szczególnie 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.

Sąd Okręgowy zaznaczył również, że nowelizując art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji ustawodawca wziął pod uwagę konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę proporcjonalności sensu stricto tj. należytego wyważenia ochrony socjalnej jednostki, w relacji do ochrony interesu publicznego,

a także na konieczność nadania decyzjom organów emerytalnych stabilności niezbędnej

w demokratycznym państwie prawnym, stanowiącej zarazem wyraz poszanowania zasady lojalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Te zasady zostały zupełnie zignorowane przy tworzeniu przepisu art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji oraz przy zastosowaniu tego przepisu do wnioskodawczyni.

Sąd Okręgowy wskazał również, że zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 16 września 2020 roku (III UZP 1/20) kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji 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, a ciężar dowodu, że czyny te naruszały podstawowe prawa i wolności innych spoczywała niewątpliwie na organie rentowym. Organ rentowy w niniejszej sprawie nie wykazał w tym zakresie żadnej inicjatywy poprzestając na argumentacji, iż okres służby Z. W. w latach 1974-1990 stanowił okres o którym mowa w art.13b ust. 1 lit. b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, co w ocenie tego organu było wystarczającym powodem obniżenia wysokości renty rodzinnej wnioskodawczyni. Takie stanowisko Sądu Okręgowy uznał za nieuzasadnione.

Sąd Okręgowy wskazał też, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa stosunki między prawem pierwotnym i wtórnym, a krajowym państw członkowskich są takie, że prawo wspólnotowe automatycznie powoduje bezskuteczność postanowień prawa krajowego, a także przesądza

o ważności przyjęcia nowych postanowień prawa krajowego w zakresie w jakim byłoby ono sprzeczne z prawem wspólnotowym. Sądy krajowe nie mogą uwzględniać przepisów krajowych sprzecznych z wcześniejszą lub późniejszą normą wspólnotową, a prawa podstawowe Unii Europejskiej mają charakter praw bezpośrednio stosowalnych. Zasada efektywnej ochrony sądowej stwarza podstawę do przyjęcia, że w każdym przypadku, gdy przepisy krajowe (lub praktyka stosowania prawa) uniemożliwiałyby ochronę praw podstawowych UE, sąd krajowy w razie bezskutecznej wykładni przepisów krajowych powinien odmówić ich zastosowania w oparciu o art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 roku Nr 90, poz. 864 dalej jako TUE) lub kreować poprzez wykładnię takie orzeczenie, które zabezpieczą rządy prawa. Dlatego nie można obniżyć świadczenia emerytalnego decyzją organu rentowego wydaną na podstawie ustawy sprzecznej z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej. Sąd Okręgowy wskazał również, że na mocy art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej zasady podstawowe UE zawarte w Karcie Praw Podstawowych (Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności - Dz.U. z 1993 roku Nr 61, poz. 284) stają się fundamentalnym elementem porządku prawnego Unii. Kluczowe znaczenie dla oceny wydawanych decyzji ograniczających prawa emerytalno-rentowe byłych funkcjonariuszy PRL ma zasada podmiotowości (godności) obywateli UE, zasada rządów prawa, sądowego wymiaru sprawiedliwości, niedyskryminacji, proporcjonalności oraz ochrony własności. Zasady te wywołują skutek bezpośredni w sądowym stosowaniu prawa. Ustawa zmieniająca ustawę o zaopatrzeniu byłych funkcjonariuszy służb specjalnych PRL, niezależnie od przyszłego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, poprzez zasadę efektywnej ochrony sądowej może być pominięta

w każdym procesie, jako sprzeczna z prawami podstawowymi Unii. W ocenie Sądu Okręgowego ustawa dezubekizacyjna z 2016 roku, jak i wydana na jej podstawie zaskarżona decyzja, uzasadniają wątpliwości, co do ich zgodności z zasadą godności jednostki, zasadą rządów prawa (z uwagi na wprowadzenie winy zbiorowej), zasadą równości i niedyskryminacji, zasadą proporcjonalności (ustawę wydano po niemal 27 latach od transformacji ustrojowej), zasadą prawa własności oraz zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości (ustawodawca przyjął winę zbiorową obywateli).

Ustawa dezubekizacyjna z 2016 roku wprowadza w art. 13b oraz art. 15c ustawy

o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji odpowiedzialność zbiorową i swoim zakresem podmiotowym obejmuje, bez wyjątków, wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju

i czasookresu wykonywanych czynności czy zajmowanego stanowiska. Tego typu regulacje ustawowe godzą w istotę zasady rządów prawa, rozumianą jako obowiązek władz publicznych traktowania osób w sposób adekwatny i proporcjonalny do ich postawy, zasług i przewinień. Jednakowa odpowiedzialność wszystkich funkcjonariuszy pozostaje też w rażącej sprzeczności

z zasadą 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 uchwalonej w nowym porządku prawnym,

a następnie uprawnienia emerytalne podlegały ponownemu ustaleniu w ramach pierwszej ustawy dezubekizacyjnej z 2009 roku. W stosunku do Z. W., którego świadczenie stało się podstawą ustalenia wysokości renty rodzinnej dla odwołującej, nie wykazano żadnych okoliczności, które wskazywałyby na jego indywidualną winę, mogącą stanowić podstawę pozbawienia go uprawnień emerytalnych. Nie jest w tym zakresie wystarczająca przedłożona przez organ emerytalny informacja z IPN.

Zróżnicowanie praw ustawą dezubekizacyjną z 2016 roku budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z zasadą równości wobec prawa, wyrażoną w art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wprowadzono tą ustawą fikcja prawną, iż w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 roku, emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa - nie jest znana w powszechnym systemie emerytalnym. Ustawodawca krajowy nie może, pod pretekstem likwidacji przywilejów, uznać konkretnego okresu pracy jako niepracowniczy, czy obniżyć wskaźnika wymiaru renty w ramach mechanizmu nieznanemu powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Emerytura jak i renta jako świadczenia

z ubezpieczenia społecznego zależą od okresu pracy i pobieranego za nią wynagrodzenia. Uprawnienia emerytalne mają charakter praw majątkowych tak ściśle związanych z sytuacją prawną jednostki, że nie podlegają mechanicznym uśrednieniom. Ustawa dezubekizacyjna z 2016 roku, akceptuje też winę zbiorową, co stanowi zaprzeczenie sądowego wymiaru sprawiedliwości.

W procesie nie ujawniono żadnych dowodów przestępczej działalności męża odwołującej, a organ rentowy powoływał się jedynie na zaświadczenie z IPN. Przyjęcie odpowiedzialności zbiorowej

w ramach ustawodawczego wymiaru sprawiedliwości jest też sprzeczne z zasadą rządów prawa. Ustawodawca a priori założył bowiem, iż służba bezpieczeństwa była organizacją przestępczą. Tymczasem przedmiotowe ustalenie należy do kompetencji niezawisłego sądu i musi mieć charakter indywidualny. W tym znaczeniu ustawa jest opozycyjna do zasad podstawowych Unii Europejskiej, w tym art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, oraz dotychczasowego rozumienia sądowego wymiaru sprawiedliwości, dekodowanego z pozycji orzeczeń TSUE. W ocenie Sądu Okręgowego zaskarżona decyzja, stanowiła nie tyle realizację zasad sprawiedliwości społecznej ale sankcję karną i była przejawem dyskryminacji. Przyjęcie wskaźnika 0,0% należy ocenić nie tyle jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji karnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem męża wnioskodawczyni, które taką sankcję by uzasadniało. Ustawa dezubekizacyjna z 2016 roku narusza również zasadę proporcjonalności gdyż nie różnicuje sankcji dla ubezpieczonych, niezależnie od ich aktywności w służbach i przyjęcie winy zbiorowej poprzez sam fakt zatrudnienia. Zdaniem Sądu Okręgowego ustawa dezubekizacyjna z 2016 roku narusza art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 17 KPP w zw. z art. 6 TUE ponieważ w sposób arbitralny obniża emerytury i renty funkcjonariuszy do poziomu, którego nie można zaakceptować i uzasadnić dążeniem do jakiegokolwiek słusznego celu leżącego w interesie publicznym. Ingerencja w prawo własności odwołującej, miała zastosowanie automatycznie, bez uwzględnienia charakteru faktycznie wykonywanych przez Z. W. obowiązków oraz pełnionej przez niego funkcji.

Apelację od powyższego wyroku wywiódł pozwany organ emerytalny zaskarżając go w całości i domagając się jego zmiany i oddalenia odwołania oraz zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego, ewentualnie uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania. Pozwany zarzucił naruszenie art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy bezspornym jest, że zmarły mąż odwołującej pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b tejże ustawy oraz naruszenie art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji poprzez jego niezastosowanie. Pozwany zarzucił także naruszenie art. 188 w zw. z art. 193 Konstytucji RP poprzez samodzielne rozstrzygnięcie

w zastępstwie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, pomijając wynikającą z tego przepisu wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zgodności ustaw i umów międzynarodowych

z Konstytucją, co w konsekwencji spowodowało wydanie orzeczenia z pominięciem regulacji art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. Pozwany zarzucił ponadto naruszenie art. 2, art. 32, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji poprzez autonomiczne uznanie, iż art. 24a w/w ustawy narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę równości wobec prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych. Zaskarżony wyrok narusza też przepis art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej gdyż Sąd Okręgowy niezasadnie odstąpił od zastosowania art. 13b i art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji stanowiących część krajowego porządku prawnego i błędnie orzekł na podstawie praw podstawowych Unii Europejskiej.

W uzasadnieniu apelacji pozwany wskazał, iż nie dokonuje on samodzielnej kwalifikacji służby świadczeniobiorców i nie rozstrzyga, czy była ona pełniona w warunkach określonych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. W tym celu organ emerytalny występuje z wnioskiem do Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, który sporządza i przekazuje na podstawie posiadanych akt osobowych byłych funkcjonariuszy wszystkich służb podlegających do 31 lipca 1990 roku Ministrowi Spraw Wewnętrznych informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. Stosownie do § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 października 2004 roku w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu

i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2015 roku poz. 1148) - uchylonego

z dniem 1 stycznia 2019 roku, lecz obowiązującego w dacie wydania zaskarżonej decyzji - środkiem dowodowym potwierdzającym datę i podstawę zwolnienia ze służby oraz okres służby jest zaświadczenie o przebiegu służby, sporządzone na podstawie akt osobowych funkcjonariusza, wystawione przez właściwe organy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu lub Państwowej Straży Pożarnej. Informacja o przebiegu służby jest tym samym wiążąca dla organu rentowego przy wydawaniu decyzji o ponownym ustaleniu wysokości świadczeń na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

Odwołująca nie kwestionowała faktu pełnienia służby przez zmarłego Z. W. na rzecz jednostek określonych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w spornym okresie i nie podważa wiarygodności informacji IPN o przebiegu służby. W toku postępowania odwołująca nie powołała się na żadną okoliczność wyłączającą zastosowanie art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. Informacja wystawiona przez IPN jest dokumentem urzędowym, wobec czego korzysta z domniemania określonego w art. 244 k.p.c. Skoro odwołująca nie przedłożyła żadnych środków dowodowych negujących moc dowodową informacji IPN, domniemanie prawdziwości w zakresie faktów w niej stwierdzonych nie zostało wzruszone.

Pozwany wskazał również, że przepisy znowelizowanej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, zwłaszcza zawartego w art. 13b pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa, nie nastroczają żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Ustawa ta ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających zniesienie w pełniejszym zakresie 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 22 lipca 1944 roku do 31 lipca 1990 roku, ponieważ wprowadzone na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009 roku rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, a cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie. Art. 13b enumeratywnie określa, jaka służba zostaje uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Katalog zastosowany w art. 13b i jego uzasadnienie został opracowany przez Instytut Pamięi Narodowej. Wobec czego nie

ma potrzeby ani możliwości, bez wyraźnego odesłania w tym zakresie, do posiłkowania się innymi aktami prawnymi przy dokonywaniu wykładni przepisów ustawy.

Pozbawienie odwołującej wyższego uposażenia, przy zachowaniu prawa do samego świadczenia w wysokości nie niższej niż świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeń nie narusza zarówno Konstytucji RP, jak i standardów prawa międzynarodowego. Gwarantowanie określonej grupie społecznej przywilejów w związku ze służbą w organach służby bezpieczeństwa lub instytucjach ją wspierających godzi bowiem w równość obywateli wobec prawa. Renta rodzinna została ustalona na poziomie przeciętnych świadczeń otrzymywanych przez obywateli z powszechnego systemu emerytalnego. Nie można zatem twierdzić, by państwo

w nieproporcjonalny sposób dokonało ingerencji w prawa odwołującej się. Przepisy Konstytucji (zwłaszcza art. 2, art. 30 oraz art. 31 ust. 3) nie gwarantują obywatelowi prawa do zabezpieczenia społecznego na odpowiednio wysokim poziomie zgodnym z jego oczekiwaniami. Z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa nie wynika w żaden sposób, że każdy bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw nabytych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Gwarancje bezkarności oraz przywilejów ekonomicznych pochodzących z budżetu państwa za służbę w instytucjach i organach stosujących w dyktaturze represje, nie mogą być traktowane jako element praw słusznie nabytych. Osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa niejednokrotnie przez wiele lat korzystały

z licznych przywilejów, które gwarantował im system komunistyczny. Ich odebranie nie stanowi dyskryminacji przez ustawodawcę, nie jest też instrumentem polityki represyjnej państwa, wręcz przeciwnie prowadzi do równości wobec prawa. Gwarantowanie określonej grupie społecznej przywilejów za służbę na rzecz totalitarnego państwa godzi bowiem w równość obywateli wobec prawa. Odwołująca się nie została pozbawiona prawa do samego świadczenia. Renta rodzinna została ustalona na poziomie przeciętnych świadczeń otrzymywanych przez obywateli

z powszechnego systemu emerytalnego. Nie można zatem twierdzić, by państwo w nieproporcjonalny sposób dokonało ingerencji w prawa odwołującej się. Przepisy Konstytucji RP (zwłaszcza art. 2, art. 30 oraz art. 31 ust. 3) nie gwarantują obywatelowi prawa do zabezpieczenia społecznego na odpowiednio wysokim poziomie zgodnym z jego oczekiwaniami. Obniżenie świadczeń odwołującej stanowi ponadto urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości społecznej

w zakresie systemu emerytalnego. Odwołująca korzystała jedynie z dochodów otrzymywanych przez męża w czasie jego służby na rzecz totalitarnego państwa i nie można przyjąć, iż nie czerpała korzyści z pracy zmarłego, a co za tym idzie, że jej świadczenie jako niezależne od świadczenia zmarłego korzysta ze specjalnej ochrony. W takiej sytuacji ograniczenie niesłusznie uzyskanych świadczeń w wysokości przekraczającej standardowe świadczenia otrzymywane przez osoby wykonujące prace niemającą związku ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, jest w pełni uzasadnione i racjonalne.

Pozwany wskazał również, że kompetencję orzekania o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i tylko on może rozważać usunięcie

z systemu prawnego przepisów sprzecznych z ustawą zasadniczą (art. 188 pkt 1 tej ustawy). Sąd powszechny nie ma zatem możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy

z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Wyrażona w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP zasada jej bezpośredniego stosowania oznacza obowiązek sądu orzekania w zgodzie w priorytetami ustanowionymi w ustawie zasadniczej. Sądy mają obowiązek dokonywania wykładni prokonstytucyjnej, ale nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu

i usuwania go z systemu prawnego. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Domniemanie zgodności ustawy

z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane

w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Jedynie zupełnie wyjątkowo dopuszczalna jest kontrola mająca charakter indywidualny, koncentrująca się na procesie wykładni i stosowania prawa w sprawie,

w której nastąpiła. Odmowa zastosowania przez Sąd Okręgowy przepisów art. 13b i art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i orzeczenie na podstawie praw podstawowych Unii Europejskiej jako praw bezpośrednio stosowalnych stanowi niedopuszczalny zabieg naruszający art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Konstytucyjna zasada pierwszeństwa prawa unijnego wyrażona w art. 91 ust. 3 Konstytucji przewiduje, że prawo stanowione przez organizację międzynarodową powstałą na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Polskę, ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami, z czego nie wynika jednak wyższość hierarchiczna tego prawa nad Konstytucją RP. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego ma zastosowanie

w przypadku konfliktu między normą prawa krajowego a przepisem unijnym, określa więc pierwszeństwo w stosowaniu norm. Jednak nawet istnienie w prawie krajowym przepisu kolidującego z normą unijną nie powoduje automatycznie nieważności unormowania krajowego. Powinność sądu krajowego stosowania prawa Unii Europejskiej nie oznacza bezwzględnego obowiązku dla tego sądu do stosowania z urzędu prawa unijnego zawsze i w każdej sytuacji procesowej. Prawo unijne jako część obowiązującego porządku prawnego winno być stosowane przez sądy krajowe zgodnie z ich kompetencjami. Sąd krajowy poszukując w procesie decyzyjnym podstawy prawnej rozstrzygnięcia winien uwzględnić przede wszystkim w pierwszej kolejności właściwe w danym stanie faktycznym przepisy krajowe, zwłaszcza jeżeli ich moc obowiązująca nie została w żaden sposób wzruszona. Podstawę prawną spornej decyzji stanowią przepisy ustawy

o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji będącej częścią krajowego porządku prawnego, w oparciu o którą ponownie ustalono wysokość renty rodzinnej odwołującej w związku ze zmianą kwalifikacji pełnionej przez jej zmarłego męża służby jako służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Okręgowy odstąpił od zastosowania art. 13b i art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji powołując się na wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadę lojalnej współpracy oraz zasadę pewności prawa wynikającą z art. 6 TUE. Te ogólne zasady prawa, łącznie z zasadą efektywnej ochrony sądowej, na którą również powołał się Sąd, mają charakter klauzul generalnych. Z uwagi na swój ogólny i mało precyzyjny charakter stanowią pewien standard procesowy dla sądu orzekającego ale nie wyrażają żadnej treści normatywnej, pozbawione są bezpośredniej skuteczności i z tego względu nie mogą stanowić podstawy do odstąpienia od zastosowania przepisów krajowych i uczynienie ich materialnoprawną podstawą prawną rozstrzygnięcia

w indywidualnej sprawie. W sytuacji kolizji pomiędzy prawem krajowym (tj. art. 13b i art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji) z prawem unijnym, nie może nastąpić substytucja krajowego przepisu prawa materialnego przez przepis unijny o analogicznym charakterze, ponieważ brak jest adekwatnej regulacji unijnej w tym przedmiocie. Taka sytuacja prowadzi do powstania nieusuwalnej luki w procesie stosowania prawa, bowiem Sąd Okręgowy odmawiając zastosowania w sprawie regulacji art. 13b i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej z uwagi na ich niezgodność z unijnymi standardami (zasadami) nie wskazał w ich miejsce żadnych przepisów zarówno krajowych, jak i unijnych w oparciu, o które organ rentowy wykonując wyrok miałby wydać decyzję ponownie ustalającą wysokość renty rodzinnej.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja podlega oddaleniu.

Przedmiot sporu sprowadzał się do ustalenia, czy pozwany prawidłowo dokonał obniżenia przysługującej odwołującej policyjnej renty rodzinnej, z powodu obniżenia - obliczanej przy uwzględnieniu wysokości tego świadczenia - podstawy wymiaru emerytury jej zmarłego męża do 0% za okres od 16 maja 1974 roku do 31 lipca 1990 roku, który zdaniem pozwanego był okresem pełnienia przez niego służby na rzecz totalitarnego państwa, tj. okresem ujętym w art. 13b ustawy

o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

W powyższym zakresie Sąd Okręgowy przeprowadził poprawne postępowanie dowodowe

i zasadniczo prawidłowo ustalił okoliczności faktyczne. Uzupełniając (o informacje wynikające z akt osobowych Z. W. k. 30, akt emerytalnych i zawartego w nich wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z uzasadnieniem) i podsumowując stan faktyczny sprawy należy wskazać, iż Z. W. pełnił służbę w organach bezpieczeństwa w okresie od 16 maja 1974 roku do 31 lipca 1990 roku (od 16 maja 1974 roku w Grupie Operacyjnej SB (...) Komendy Powiatowej Milicji Obywatelskiej w R. na stanowisku inspektora operacyjnego na wolnym etacie starszego inspektora operacyjnego, od 1 listopada 1974 roku

w (...) Komendy Powiatowej Milicji Obywatelskiej w C. na stanowisku inspektora operacyjnego, 1 czerwca 1975 roku w Wydziale (...) Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w B. na stanowisku inspektora, od 1 kwietnia 1981 roku w Wydziale (...) Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w B. na stanowisku starszego inspektora na wolnym etacie starszego inspektora Wydziału (...), od

1 czerwca 1981 roku w Wydziale (...) Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej

w B. na stanowisku starszego inspektora, od 1 stycznia 1984 roku w Wydziale

(...) Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w B. na stanowisku starszego inspektora i od 1 listopada 1989 roku do lipca 1990 roku w Wydziale (...) Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w B. na stanowisku starszego inspektora. Ponadto od

9 września 1974 roku do 8 maja 1975 roku odbył przeszkolenie w (...) Szkole (...) w Ośrodku (...) w Ł., natomiast od 1 października 1978 roku do 23 marca 1981 roku został zaliczony w etatowy stan podchorążych Wyższej Szkoły (...) w Ł.. Po zmianach ustrojowych, Z. W. został pozytywnie zweryfikowany i od 1 sierpnia 1990 roku do 30 września 2001 roku był funkcjonariuszem UOP.

Decyzją z 12 października 2001 roku Z. W. przyznano emeryturę policyjną. Decyzją z 9 września 2010 roku organ emerytalny ponownie ustalił wysokość jego emerytury dokonując stosownego przeliczenia całego okresu służby od 16 maja 1974 roku do 31 lipca 1990 roku wskaźnikiem 0,7%. Wyrokiem z 8 stycznia 2013 roku Sąd Okręgowy w Warszawie nakazał zobowiązać organ emerytalny do wyliczenia wysokości emerytury policyjnej Z. W.

z uwzględnieniem wskaźnika 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby w okresie od

1 października 1978 roku do 23 marca 1981 roku, gdyż przebywał wówczas Wyższej Szkoły (...) w Ł., który to podmiot nie był organem bezpieczeństwa państwa

w rozumieniu art. 2 ustawy z 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa w latach 1944-1990, do którego odsyłał art. 15b ust. 1 ustawy

o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, przez co nie było podstaw do obniżenia wskaźnika podstawy wymiaru emerytury do 0,7%.

25 maja 2017 roku do akt rentowych wpłynęła informacja z Instytutu Pamięci Narodowej

o przebiegu służby Z. W., w której wskazano, iż w okresie od 16 maja 1974 roku do 31 lipca 1990 roku pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy

o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. Na podstawie tej informacji organ emerytalny przyjął wskaźnik podstawy emerytury zmarłego za okres służby od 16 maja 1974 roku do 31 lipca 1990 roku w wysokości 0%, co skutkowało obniżeniem wysokości tego świadczenia,

w konsekwencji także policyjnej renty rodzinnej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w judykaturze sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego ścierają się dwa modele podejścia do wynikającej z treści art. 8 Konstytucji RP zasady bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji, gdy przedmiotem kształtowania prawa, o którego ochronę obywatel występuje do sądu powszechnego są przepisy rangi ustawowej.

Przykładowo należy wskazać na stanowisko wyrażone w rozważaniach do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 stycznia 2018 roku, II GSK 2706/17), gdzie wskazano, że obowiązkiem sądów jest dokonywanie kompleksowej interpretacji prawa, uwzględniającej nie tylko czysto językowe brzmienie danej jednostki redakcyjnej aktu normatywnego, ale również jego wykładnię systemową i celowościową. W ramach takiej wykładni konieczne jest też zadbanie o to, by rozumienie przepisu było zgodne z hierarchicznie wyższymi aktami prawnymi, w tym przepisami rangi konstytucyjnej. Oczywiście niezgodności przepisu z Konstytucją oraz z uprzednią wypowiedzią Trybunału

stanowią wystarczające przesłanki do odmowy przez sąd zastosowania przepisów ustawy. W tak bowiem oczywistych sytuacjach trudno oczekiwać, by sądy uruchamiały procedurę pytań prawnych. O ile we wskazanej sprawie przedmiotem oceny była możliwość stosowania przepisu, który zawierał treść normatywną analogiczną do innego przepisu, którego zgodność z przepisami Konstytucji RP została skutecznie zakwestionowana w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, o tyle NSA dalej poszedł choćby we wskazanej wyżej sprawie II FSK 2870/17, gdzie przedstawił pogląd, iż przy rozstrzygnięciu sprawy Naczelny Sąd Administracyjny jest zawsze zobowiązany do stosowania prawa w zgodzie z Konstytucją RP.

W judykaturze podkreśla się, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez sądy, w tym administracyjne, polega nie tylko na możliwości przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego. Skoro sędzia podlega zarówno Konstytucji RP, jak i ustawom, to w razie sprzeczności między przepisami tych aktów prawnych powinien on stosować akt wyższej rangi, czyli Konstytucję RP. Stanowi ona w art. 8 ust. 1, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Dopuszczalna jest zatem odmowa stosowania przez sąd przepisu ustawy, który jest sprzeczny z Konstytucją RP. Odmowa zastosowania ustawy przez sąd nie narusza konstytucyjnych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do pozbawienia jej mocy. Przedmiotem orzekania sądu jest bowiem stosowanie prawa w indywidualnej sprawie, a Trybunał Konstytucyjny orzeka o generalnym wyeliminowaniu z porządku prawnego aktu niezgodnego z Konstytucją RP.

Taki kierunek wykładni opartej na treści art. 8 Konstytucji RP zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji wskazywany jest w licznych orzeczeniach Sądu Najwyższego, w tym w orzeczeniach w sprawach V CSK 377/15, III CZP 102/15. Sąd Najwyższy w wyroku z 8 sierpnia 2017 roku (I UK 325/16) - choć nie dopatrując się w tej konkretnej sprawie oczywistej niezgodności z Konstytucją przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - wyraził pogląd, że orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem "stosowanie" należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa.

Drugi model podejścia do wynikającej z treści art. 8 Konstytucji RP zasady bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji polega na tym, że kompetencję orzekania o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. W ramach tego modelu wyrażany jest pogląd, że sąd powszechny nie ma możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Wyrażona w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada jej bezpośredniego stosowania oznacza obowiązek sądu orzekania w zgodzie w priorytetami ustanowionymi w ustawie zasadniczej ale nie może być utożsamiana z kompetencją do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa, gdyż tryb tej kontroli został wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję, gdzie w art. 188 zastrzeżono orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki SN z 2 kwietnia 2009 roku, IV CSK 485/08, LEX nr 550930 i z 17 marca 2016 roku, V CSK 377/15, OSNC 2016 Nr 12, poz. 148 oraz wyrok NSA z 5 listopada 2010 roku, II GSK 1208/10, LEX nr 746078 i powołane w nich orzeczenia). Także w wyroku z 7 listopada 2002 roku (V CKN 1493/00) Sąd Najwyższy wskazał na obowiązek sądu orzekania w zgodzie z priorytetami ustanowionymi w Konstytucji i możliwość skorzystania ze specjalnego trybu przewidzianego w art. 188 Konstytucji w razie zastrzeżeń co do zgodności ustaw

"zwykłych" z Konstytucją. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego aktu normatywnego z Konstytucją, dopóty ten akt podlega stosowaniu. Podobny pogląd Sąd Najwyższy wyraził w wyroku z 30 października 2002 roku (V CKN 1456/00, LEX nr 57237). Ta linia orzecznicza wychodziła więc z założenia, że sądy mają obowiązek dokonywania wykładni prokonstytucyjnej, ale nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu i usuwania go z systemu prawnego.

Podobne rozumienie zasady bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP prezentowane jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W postanowieniu z 22 marca 2000 roku (P 12/98) Trybunał Konstytucyjny zważył, że na tle art. 8 ust. 2 Konstytucji przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że sama konstytucja stanowi inaczej. Wynika stąd nie tylko nakaz bezpośredniego stosowania konstytucji, ale także założenie możliwości tego bezpośredniego stosowania, bo zostaje ono wykluczone tylko, w przypadku gdy sama konstytucja tak stanowi. Nie tylko nie ma więc przeszkód dla bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy, ale też uznać należy, że sądy te powinny sięgać do tego bezpośredniego stosowania w tych wszystkich sytuacjach, gdy jest to potrzebne i możliwe. Bezpośrednie stosowanie konstytucji przybiera różne formy, których odrębności nie wolno zacierać. Może ono polegać na traktowaniu norm i zasad konstytucji jako bezpośredniej podstawy rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. Nie ma przeszkód, aby sądy wykorzystywały konstytucję w taki sposób, ale wymaga to zwrócenia uwagi na dwie dalsze kwestie. Po pierwsze, możliwość stosowania postanowień Konstytucji jako wyłącznej podstawy rozstrzygnięć sądowych pojawi się tylko wtedy gdy dane postanowienie sformułowane będzie w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, że możliwe będzie rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej tylko na jego podstawie. Po drugie, bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych. Ponieważ

w naszym porządku prawnym bardzo niewiele jest materii, w których unormowania konstytucyjne nie znalazły konkretyzacji i rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym, proces bezpośredniego stosowania Konstytucji przybiera zwykle postać współstosowania normy (zasady) konstytucyjnej

i odpowiednich norm ustawowych. Trybunał Konstytucyjny uważa, że wszędzie tam, gdzie jakaś materia jest normowana równoległe przez Konstytucję i ustawy zwykłe, konieczne jest łączne uwzględnianie tych wzorców. Na tle art. 193 Konstytucji każdy sąd może oczywiście rozważać kwestię zgodności unormowania ustawowego z postanowieniami konstytucyjnymi (lub prawnomiędzynarodowymi) i - w razie pojawienia się wątpliwości - kierować odpowiednie pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Dopóki jednak sąd nie zdecyduje się na skorzystanie z tej drogi dla wyeliminowania normy ustawowej, nie może jej po prostu pomijać w procesie orzekania. Nie pozwala na to art. 178 ust. 1 Konstytucji, mówiący o podległości sędziego zarówno Konstytucji, jak i ustawom zwykłym. Innymi słowy, proces bezpośredniego stosowania konstytucji może dla sędziego przybrać postać już to konstruowania podstawy rozstrzygnięcia w oparciu o łączne stosowanie norm konstytucyjnych i ustawowych, już to podejmowania próby usunięcia normy ustawowej z systemu prawa poprzez zakwestionowanie jej zgodności z Konstytucją. Nie może on być natomiast rozumiany jako możliwość orzekania na podstawie Konstytucji zamiast orzekania na podstawie ustawy. Normy i zasady konstytucyjne mogą w szczególności wyznaczać sposób rozumienia przepisów ustawowych, ich zakres stosowania, a także ich zakres obowiązywania. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w procesie takiego stosowania Konstytucji sądy działają samodzielnie, a ich rozstrzygnięcia mogą być weryfikowane i determinowane tylko w ramach procedur sądowych, a więc - w ostatecznym rachunku przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny. Trybunał Konstytucyjny nie jest w ten proces włączony bezpośrednio, bo jego kognicja nie obejmuje ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ani konstytucji, ani ustaw. Dopóki więc proces stosowania (współstosowania) Konstytucji polega na ustalaniu znaczenia stosowanych przepisów (konstruowaniu normy stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia), a więc np. na ustalaniu, jaki przepis powinien stanowić podstawę rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, nie ma obecnie proceduralnej możliwości włączenia Trybunału Konstytucyjnego do tego procesu. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego pojawia się dopiero, gdy sąd powźmie wątpliwości co do zgodności przepisów różnego rzędu i da im wyraz w pytaniu prawnym, skierowanym do Trybunału. W świetle art. 193 Konstytucji, przedmiotem takiego pytania może być tylko wątpliwość co do zgodności przepisów różnego rzędu (zwłaszcza ich konstytucyjności). Inne problemy wynikające w procesie bezpośredniego stosowania Konstytucji muszą sądy rozstrzygać samodzielnie.

W wyroku pełnego składu z 4 października 2000 roku (P 8/00) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że w obowiązującym stanie konstytucyjnym bezpodstawnie jest stanowisko dopuszczające odmowę zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność

z normą konstytucyjną i orzeczenie bezpośrednio na podstawie regulacji konstytucyjnej. Stanowisko takie nie znajduje uzasadnienia w wyrażonej w Konstytucji zasadzie bezpośredniego stosowania jej przepisów, ani w przepisie przewidującym podległość sędziego w sprawowaniu urzędu tylko konstytucji i ustawom. Ogólne wskazania Konstytucji, adresowane w tym wypadku do ustawodawcy, nie pozwalają bowiem na wydawanie na ich podstawie indywidualnych rozstrzygnięć, a przy tym sędzia, podlegając Konstytucji, nie jest zwolniony z podległości ustawie zwykłej. Należy więc przyjąć, że właściwą drogą do rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności

z ogólną normą konstytucyjną szczegółowej regulacji ustawowej mającej zastosowanie w sprawie jest przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Dopóki sąd orzekający nie zdecyduje się na skorzystanie z drogi pytania prawnego do TK

w celu wyeliminowania normy ustawowej, którą uważa za niekonstytucyjną, „nie może jej po prostu pomijać w procesie orzekania (por. postanowienie TK z 22 marca 2000 roku, P 12/98). W wyroku

z 31 stycznia 2001 roku (P 4/99) Trybunał Konstytucyjny także wskazał, że podstawą odmowy zastosowania przez sąd przepisów ustawowych nie może być zasada bezpośredniego stosowania konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji).

Bezpośredniość stosowania konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą konstytucję w art. 188 Konstytucji, zastrzegając w tym zakresie wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego (bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy).

Sąd Apelacyjny w niniejszym składzie przychylił się do drugiego z tych poglądów. Z tych też względów zanegowanie przez Sąd Okręgowy prawidłowości zaskarżonej decyzji z powodu sprzeczności art. 13b i art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji

z Konstytucją uznać należało za niedopuszczalne. Sąd Okręgowy wskazując, iż regulacje wprowadzone przez ustawodawcę ustawą dezubekizacyjną z 2016 roku godziły w konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa

i tworzonego przez nie prawa, prawa do ochrony dobrego imienia oraz zabezpieczenia społecznego, wykroczył poza swoje kompetencje, gdyż o niekonstytucyjności poszczególnych przepisów ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji mógł wypowiedzieć się jedynie Trybunał Konstytucyjny. W tym też zakresie apelacja pozwanego organu emerytalnego jest uzasadniona. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w niniejszej sprawie nie było jednak potrzeby odnoszenia się prawidłowości stanowiska Sądu Okręgowego i organu emerytalnego w kwestii zgodności

z Konstytucją RP poszczególnych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. Abstrahując bowiem od tego, czy Sąd Apelacyjny również podziela wątpliwości Sądu Okręgowego w przedmiocie konstytucyjności art. 13b i art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, wyrok Sądu I instancji jest zgodny z prawem z innych przyczyn, na które Sąd ten trafnie zwrócił uwagę. Podkreślić należy, że same wątpliwości natury konstytucyjnej nie uniemożliwiały Sądowi Okręgowemu merytoryczne rozpoznanie sprawy, skoro istniały równorzędne inne przesłanki przemawiające za zmianą zaskarżonej decyzji.

Sąd Apelacyjny oczywiście zdaje sobie sprawę, że do Trybunału Konstytucyjnego trafiło pytanie prawne czy art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji są zgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP - z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, niedziałania prawa wstecz, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po 11 września 1989 roku, skutkując ich dyskryminacją. Jednocześnie oczekiwanie na rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, która zarejestrowana została pod sygnaturą P 4/18, jest w obecnych realiach nieuzasadnione.

Pomimo upływu trzech lat, Trybunał Konstytucyjny nie podjął rozstrzygnąć tej kwestii, a biorąc pod uwagę jego dysfunkcjonalność, trudno stwierdzić, czy i kiedy zapadnie orzeczenie w tej sprawie. W ocenie Sądu Apelacyjnego w/ w okoliczność nie miały akurat znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż wadliwość zaskarżonej decyzji wynikała z innych przyczyn.

Podkreślić należy, że o ile odmowa zastosowania przez sąd powszechny określonego przepisu z powodu uznania go przez ten sąd za niezgodny z Konstytucją RP jest błędna, to jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby wątpliwy przepis próbować interpretować w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami. Właśnie taką wykładnię – kluczowego w sprawie - przepisu art. 13b ust. 1 ustawy

o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji zaprezentował Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z 16 września 2020 roku w sprawie III UZP 1/20 (LEX nr 3051750). Sąd Najwyższy wskazał, iż już we wcześniejszym postanowieniu z 9 grudnia 2011 roku, II UZP 10/11 (OSNP 2012 Nr 23-24, poz. 298) – na kanwie przepisów poprzedniej ustawy dezubekizacyjnej - wyraził pogląd, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 12 stycznia 2018 roku (I OSK 2848/17, LEX nr 2445886) również wskazał, że informacja o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem). Konstrukcja informacji IPN pozbawia funkcjonariuszy możliwości składania środków dowodowych, dotyczących przebiegu

i charakteru ich służby i przede wszystkim możliwości podważenia i zażądania weryfikacji ustaleń przyjętych przez IPN. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 roku (K 6/09, OTK-A 2010 roku Nr 2, poz. 15) wyjaśnił, że kontrola informacji o przebiegu służby wydawanej przez IPN, została połączona z prawem zaskarżenia decyzji organu emerytalnego, a w konsekwencji z prawem do rozpoznania istoty sprawy przez sąd powszechny. Nie sposób zatem uznać, że ustawodawca pozbawił osoby, których dotyczy kwestionowana regulacja, prawa sądowej kontroli informacji sporządzonej przez IPN. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji nie narusza zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, wyrażonego w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Informacja o przebiegu służby nie jest więc władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), lecz jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby fizycznej. Wskazana czynność ma charakter stricte informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie określonych faktów, zamieszczonych w aktach osobowych funkcjonariusza, celem ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych. Władczym rozstrzygnięciem wobec skarżącego jest decyzja organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego i jego wysokości. Zatem dopiero decyzja organu emerytalnego podlega kontroli sądowej. Natomiast właściwym sądem dokonującym tej kontroli jest sąd powszechny, a ten, podczas rozpoznawania istoty sprawy, będzie uprawniony do weryfikacji informacji z IPN

w postępowaniu dowodowym (tak również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 stycznia 2012 roku, K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Taki wniosek wynika również z tego, że ustawowym zadaniem sądu powszechnego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych jest merytoryczne rozpoznanie odwołania, a rozstrzygnięcie musi poprzedzać postępowanie dowodowe, bo taka jest podstawowa funkcja sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy (art. 175 Konstytucji), zwłaszcza w sprawach ubezpieczeniowych, w których nie stosuje się szeregu ograniczeń dowodowych (zob. art. 473 k.p.c.) i w przypadku badania dokumentu urzędowego w postaci informacji o przebiegu służby można przeprowadzić każdy dowód, nawet zeznania świadków. Formalne badanie dokumentów, co do których nie istnieje inna (równoległa) procedura pozwalająca zwalczać ustalenia faktyczne, czy też umożliwiająca wykazanie rzetelnego

wykonywania zadań i obowiązków w okresie służby, nie realizuje prawa podstawowego do sprawiedliwego procesu, które musi być zagwarantowane (w odróżnieniu właśnie do procesów w systemach państwa totalitarnych) nawet w przypadku braku stosownych przepisów dotyczących tego postępowania (por. wyrok TS z 22 marca 2000 roku, C-7/98, D. Krombach v. A. Bamberski, LEX nr 82735). Oznacza to, że sądy powszechne nie są związane informacją o przebiegu służby i w przypadku zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji jej przebiegu w konkretnym wypadku (długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 roku do 31 lipca 1990 roku, miejscu pełnienia służby, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego). Stąd też stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 roku do 31 lipca 1990 roku nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji).

Sąd Najwyższy wyjaśnił także, że w obecnym stanie prawnym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 roku do 31 lipca 1990 roku w wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Sąd ten, po przeanalizowaniu pojęcia "służby" i pojęcia "na rzecz państwa totalitarnego" wskazał, iż służba "na rzecz państwa totalitarnego" nie musi być tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia tego państwa i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie z zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa jego zadań i funkcji. Charakteru służby "na rzecz" państwa o określonym profilu ustrojowym nie przejawia ani taka aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych - zadań i funkcji tego państwa, ani tym bardziej taka aktywność, która pozostaje w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego (zob. wyrok NSA z 12 grudnia 2019 roku, I OSK 1631/19, LEX nr 2771755; I OSK 1711/19, LEX nr 2771718; z 13 grudnia 2019 roku, I OSK 1569/19, LEX nr 2799402 i I OSK 1464/19, LEX nr 2764720). Zatem pojęcie "służby na rzecz totalitarnego państwa" należy odkodować jako punkt wyjścia do analizy sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców. Tym samym nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od 22 lipca 1944 roku do 31 lipca 1990 roku w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy dezubekizacyjnej z 2016 roku, w tym także aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, zwłaszcza gdy chodzi o osobę, której już raz obniżono świadczenie za samo jej pełnienie.

Skoro Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególności uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy dezubekizacyjnej w odniesieniu do osób pełniących służbę w rozumieniu tej ustawy, to tego uprawnienia nie może być pozbawiony sąd powszechny w związku z realizacją konstytucyjnej prerogatywy sprawowania wymiaru sprawiedliwości. O ile uprawnienie Ministra wynika z jego decyzji uznaniowej, o tyle uprawnienie sądu będzie wypadkową funkcją interpretacji przepisów, stosownie do wyników postępowania dowodowego. Dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, bowiem zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym. Taka wykładnia jest zgodna z jednolitym i utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. wyroki: z 11 grudnia 2019 roku, I OSK 2015/19, LEX nr 2865792; I OSK 2247/19, LEX nr 2799469 a także z 4 czerwca 2019 roku, II FSK 2018/17, LEX nr 2715899). Dlatego też Sąd Najwyższy uznał, że zwrot "na rzecz" jest terminem kierunkowym, pozwalającym oceniać zjawisko z perspektywy interesu (korzyści) adresata działania (tu - państwa totalitarnego). Stąd zrównanie statusu osób - przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego - które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań

i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie może być dokonane za pomocą tych samych parametrów. Inaczej każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby się spotkać z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego. Sąd Najwyższy podkreślił przy tym, że art. 13c ustawy o zapatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji obala założenie, że każda służba od 1944 roku do 1990 roku była służbą na rzecz totalitarnego państwa, bowiem wyklucza z niej służbę, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w 12 września 1989 roku, bądź której obowiązek wynikał z przepisów o powszechnym obowiązku obrony. Ten wątek uzupełnia art. 13a ust. 4 w/w ustawy, który nakazuje by informacja o przebiegu służby zawierała dane na temat czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. W końcu z art. 15c ust. 5 w/w ustawy wynika, że restrykcyjnego mechanizmu obliczania świadczenia nie stosuje się do osób, które udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Oznacza to, że przebieg służby funkcjonariusza ma znaczenie dla wysokości jego emerytury (renty). Jednocześnie sam akt weryfikacji nie będzie parametrem rozstrzygającym (bo nie był świadectwem moralności), lecz okolicznością, której nie można pominąć przy ocenie zasadności objęcia konkretnej osoby zakresem ustawy. W ten sposób kolejna jej zmiana i obniżenie świadczeń nie sprowadzą się do sztamkowego i uproszczonego odkodowywania treści art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, przybierając postać sankcji zbiorowej, odrywającej się zupełnie od działań konkretnych funkcjonariuszy i ich oceny. Stosowanie mechanizmu odpowiedzialności zbiorowej zbliżyłoby cele ustawy nowelizującej do takich mechanizmów, jakie były stosowane w czasach państwa totalitarnego. Nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę działała na rzecz totalitarnego państwa, gdyż funkcje rozkładały się także na obszary bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu. Chodzi np. o służbę w policji kryminalnej, niezależnie od tego komu była ona podporządkowana, ochronę granic, tak by uproszczone interpretacje nie godziły w sposób automatyczny w osoby, które prawidłowo i legalnie wykonywały swoje obowiązki służbowe po 1990 roku.

Sąd Najwyższy wskazał również, że prawo zabezpieczenia społecznego nie jest dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania niemające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. Zbiorowe represje w stosunku do prawa do zabezpieczenia społecznego (polegające na istotnym obniżeniu emerytur wypracowanych w III RP) są dalej idące aniżeli represje i sankcje stosowane wobec funkcjonariuszy, którym udowodniono popełnienie przestępstwa w związku ze służbą i którzy zostali na tej podstawie skazani prawomocnymi wyrokami sądów, a więc niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Sąd Najwyższy dodał również, że z konstytucyjnej zasady *ne bis in idem* wynika, że zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania musi być brany pod uwagę zarówno w wypadku zbiegu dwóch (kilku) kar kryminalnych w rozumieniu ustawowym, jak i w razie zbiegu sankcji określonych w przepisach karnych oraz sankcji przewidzianych w innych przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności" (tak też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 października 2015 roku, P 32/12, OTK-A 2015 Nr 9, poz. 148). Chodzi o zagwarantowanie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, co wiąże się z zakazem dwukrotnego stosowania sankcji, wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn. W analizowanym zagadnieniu chodzi o dwukrotną ocenę tego samego okresu pracy, który raz obligował do obniżenia emerytury przez przyjęcie wskaźnika 0,7% za każdy rok służby, a obecnie wskaźnika 0,0%. Tego rodzaju wtórna ingerencja nie niesie ze sobą żadnych nowych argumentów, bo za taki nie można uznać faktu, że poprzednia regulacja nie była pełna (zob. uzasadnienie projektu do ustawy nowelizującej). Nie odkryto nowych aspektów działań funkcjonariusza, czy też wręcz nie

zastosowano metody indywidualnej oceny służby. Tego rodzaju operacja przybiera charakter represyjny i realizuje te same cele co poprzednio (odebranie ponownie praw niesłusznie nabytych przez zmniejszenie wskaźnika postawy wymiaru do zera), przez ten sam środek prawny a to może prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem* (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 roku, P 50/13, OTK-A 2014 Nr 9, poz. 103). Tego typu praktyka może stanowić o kolizji z konstytucyjnym wzorcem, standardem postępowania, skoro jednocześnie inne pola aktywności związane z represją nie zostały objęte ponownym zakresem regulacji.

Sąd Najwyższy wyjaśnił również, że państwo jest uprawnione do rozliczeń z byłym reżimem, który w warunkach demokratycznych został skutecznie zdyskredytowany, zaś zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie. Potępienie należy się całemu systemowi oraz osobom, które za cenę własnego przywileju, chciały służyć formacji przemocy. Jednakże potępienie to nie może nastąpić *en block*, zwłaszcza w odniesieniu do osób, które na przykład pełniły wzorowo służbę po 1990 roku. W każdym przypadku reguły i zasady tego rozliczenia nie mogą pozostawać w opozycji do gwarancji sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Zachowanie prawa do rzetelnego procesu staje się *argumentum certum*, bowiem tworzy schemat uniwersalnego postępowania, możliwy do wykorzystania w każdym przypadku, w którym ustrojodawca podejmuje działania rewizjonistyczne w sferze nabytych praw socjalnych. Dlatego analizowany paradygmat uzasadnia stanowisko, że kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Sąd Apelacyjny powyższy pogląd podziela w całej rozciągłości, stąd też dokonując prokonstytucyjnej wykładni przepisu art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, uprawniony jest wniosek, że informacja z IPN o przebiegu służby nie jest wiążąca dla sądu, a strona której w związku z taką informacją obniżono świadczenia musi mieć sposobność podważenia treści tej informacji, zaś kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" 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.

Odwołująca zaprzeczyła, aby w przypadku jej męża można było stwierdzić, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa. W odwołaniu wyjaśniła ona, że mąż pracował w pionie zajmującym się operacyjną ochroną gospodarki, a od 1 sierpnia 1990 roku do 31 września 2001 pracował był zatrudniony w Urzędzie Ochrony Państwa, gdzie za wierną i nienaganną służbę był wielokrotnie nagradzany i awansowany. Skarżąca podała także, że jej mąż by dobrym i uczciwym człowiekiem,

a w związku ze służbą przez lipiec 1990 roku dokonano już mu obniżenia emerytury. Nie ulega więc wątpliwości, że odwołująca kwestionowała okoliczność, iż jej mąż pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu jakie zaprezentował Sąd Najwyższy w omówionej powyżej uchwale. Mimo to organ rentowy nie wykazał żadnej inicjatywy, która zmierzałaby do wykazania tego, iż w przypadku męża odwołującej można stwierdzić, że w okresie od 16 maja 1974 roku do 31 lipca 1990 roku pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa w tym znaczeniu, że angażował się w realizację zadań

i funkcji państwa totalitarnego, nękał obywateli, organizował i prowadził operacje, które w demokratycznym państwie prawa uznane byłyby za niedopuszczalne. Dlatego już choćby z tych względów zaskarżona decyzja jest wadliwa.

Sąd Okręgowy trafnie uznał, że w celu zabezpieczenia realnego prawa odwołującej do sądu konieczna jest kontrola decyzji organu rentowego i stwierdzenie czy art. 15c i art. 24a w zw.

z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji nie narusza praw podstawowych Unii Europejskiej, których bezpośrednie stosowanie przez sąd krajowy jest obowiązkowe. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec porządków prawnych państw członkowskich związana jest z istotą prawa wspólnotowego i samych wspólnot. Wynika ona

z transferu niektórych atrybutów władzy suwerennej państw członkowskich na Wspólnotę Europejską (zob. wyrok ETS z 5 lutego 1963 roku sprawa 26/62 Van Gend en Loos p. holenderskiej administracji skarbowej). Traktat EWG tworzy własny system prawny, zintegrowany z systemami prawnymi państw członkowskich, który musi być stosowany przez ich sądy (zob. Podstawy Prawa Europejskiego Prawa Wspólnotowego Zarys Wykładu Jan Galster, Cezary Mik s. 169-170). Byłoby sprzeczne z naturą takiego systemu, gdyby zezwalał na wprowadzenie państwom członkowskim zachowywania środków, które mogłyby naruszyć praktyczny efekt Traktatu. Moc wiążąca Traktatu i środków przyjętych na jego podstawie nie może się różnić w różnych państwach członkowskich wskutek stosowania środków krajowych, gdyż naruszałoby to funkcjonowanie systemu wspólnotowego oraz narażałoby osiągnięcie celów Traktatu na niebezpieczeństwo (zob. wyrok ETS z 13 lutego 1969 sprawa 14/68 W. Wilhelm i inni p Bundeskartellamt). Z zasady pierwszeństwa między prawem pierwotnym i wtórnym a krajowym państw członkowskich wynika, że prawo wspólnotowe automatycznie powoduje bezskuteczność postanowień prawa krajowego, a także przesądza o ważności przyjęcia nowych postanowień prawa krajowego w zakresie w jakim byłoby ono sprzeczne z prawem wspólnotowym (zob. wyrok ETS z 9 marca 1978 sprawa 106/770 Włoskie Ministerstwo Finansów p. Simmenthal S.p.A).

Z kolei z zasady bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego (art. 9 i art. 91 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 roku Nr 90, poz. 864 dalej TUE) wynika, że prawa podstawowe Unii Europejskiej mają charakter praw bezpośrednio stosowalnych, w takiej sytuacji każdy sędzia krajowy z powołaniem się na zasadę efektywnej kontroli sądowej ma nie tylko prawo, ale obowiązek pominać w procesie sądowego stosowania prawa, ustawy oraz praktyki sprzeczne z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej (dalej UE). Sędzia krajowy ma obowiązek stosowania praw podstawowych UE z prawem pominięcia regulacji krajowych naruszających te prawa. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 9 marca 1978 roku w sprawie 106/77, stwierdził, iż Sąd krajowy mający w ramach swoich kompetencji za zadanie zastosować przepisy prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, nie stosując w razie konieczności, z mocy własnych uprawnień, wszelkich, nawet późniejszych, sprzecznych z nimi przepisów ustawodawstwa krajowego, i nie można przy tym wymagać od niego wnioskowania ani oczekiwania na zniesienie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym. System prawny Unii Europejskiej, z racji bezpośredniego skutku praw podstawowych Unii Europejskiej, umożliwia skonfrontowanie ustawodawstwa krajowego z prawami podstawowymi Unii. Prawa te w porządku krajowym zgodnie art. 9 i art. 91 Konstytucji RP mają charakter normatywny. Sędzia krajowy powinien zagwarantować ich przestrzeganie w ramach sądowego rozstrzygnięcia. Norma sprzeczna z prawem wspólnotowym, czy z Konstytucją nie musi być usunięta z systemu poprzez formalną derogację, może być pominięta przez sąd. W państwie deklarującym się jako związanym zasadą rządów prawa, norma sądowego rozstrzygnięcia aby obowiązywała, nie może być sprzeczna z zasadami i prawami podstawowymi UE. Z kolei z efektywnej ochrony sądowej stwarza podstawę do przyjęcia, że w każdym przypadku, gdy przepisy krajowe (lub praktyka stosowania prawa) uniemożliwiałyby ochronę praw podstawowych UE, sąd krajowy w razie bezskutecznej wykładni przepisów krajowych powinien odmówić ich zastosowania w oparciu o art. 4 ust. 3 TUE lub kreować poprzez wykładnię takie orzeczenie, które zabezpieczą rządy prawa.

Oznacza to, że obniżenie świadczenia emerytalnego decyzją organu rentowego, która wydana została na podstawie ustawy sprzecznej z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej jest wadliwe i w takiej sytuacji sąd powszechny rozpoznający taką sprawę bezpośrednio stosuje w podstawie rozstrzygnięcia zasady podstawowe Unii Europejskiej. W związku z powyższym, za nieuzasadnione należy uznać zarzuty organu emerytalnego odnośnie niemożności bezpośredniego stosowania podstawowych zasad Unii Europejskiej i braku podstaw do odmowy orzekania na podstawie przepisu prawa krajowego, niezgodnego z tymi zasadami. Unijna zasada efektywnej ochrony sądowej stwarza podstawę do przyjęcia, że w każdym przypadku, gdy przepisy krajowe (lub praktyka stosowania prawa) uniemożliwiałyby zabezpieczenie rządów prawa, Sąd krajowy w razie bezskutecznej wykładni przepisów krajowych powinien odmówić ich zastosowania. Zaznaczyć przy tym trzeba, że stosownie do art. 6 TUE zasady podstawowe UE zawarte w Karcie Praw Podstawowych (Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności - Dz.U. z 1993 roku Nr 61, poz. 284) są fundamentalnym elementem porządku prawnego Unii. Na mocy art. 6 TUE możliwe jest sięganie do zasad ogólnych prawa UE,

gwarantujących prawa podstawowe. Stanowią one część prawa pierwotnego. Przepis art. 6 TUE rozróżnia między prawami, wolnościami, zasadami, określonymi w Karcie (ust. 1) i prawami podstawowymi, zagwarantowanymi w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikającymi z tradycji konstytucyjnych, wspólnych państwom członkowskim, stanowiącymi część prawa UE, jako zasady ogólne prawa (ust. 3). Natomiast prawa "orzecznicze" nie zostały formalnie skodyfikowane, lecz stanowią rezultat orzecznictwa Trybunału, który "odkrywał" te prawa i określał ich prawne ramy, a jednocześnie nadał im status zasad prawa. Obie kategorie praw podstawowych stanowią część prawa pierwotnego: pierwsze z nich z uwagi na treść art. 6 ust. 1 TUE, który przyznaje Karcie moc równą Traktatom, drugie - ze względu na orzecznictwo TSUE, które nadało im taką rangę.

Sąd Okręgowy prawidłowo wskazał, iż regulacje wprowadzone ustawą dezubekizacyjną z 2016 roku i wydana na podstawie tych przepisów zaskarżona decyzja są niezgodne z unijnymi zasadami godności jednostki, rządów prawa, równości i niedyskryminacji, proporcjonalności, ochrony prawa własności oraz zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości.

Termin "godność człowieka" ujęto w wielu aktach prawa międzynarodowego, m.in. w Karcie Narodów Zjednoczonych (preambuła), w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948, (art. 1), w Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka (1966), a także w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej KPP). Zawarty jest on także w preambule do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) oraz w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Art. 1 KPP stanowi, że godność człowieka jest nienaruszalna, podlega ochronie i poszanowaniu. KPP nawiązuje do wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, w tym również Polski, oraz międzynarodowego prawa praw człowieka, w świetle których nienaruszalna godność człowieka stanowi podstawę aksjologiczną systemu ochrony praw człowieka.

Źródłem godności jednostki jest sama istota ludzka. Art. 30 Konstytucji RP określa godność jako "przyrodzoną", a więc istniejącą niezależnie od tego, czy prawo pozytywne daje temu wyraz. Źródłem godności jednostki można też doszukiwać się w prawie naturalnym albo w wartościach ogólnoludzkich. Godność jednostki jest nienaruszalna i trwała. Człowiek nie może się jej zrzec, prawodawcy zaś nie wolno jej znieść, ograniczyć czy zawiesić. Przysługuje ona bowiem jednostce stale, niezależnie od jej postępowania, a jej ochrona jest zadaniem państwa. Godności nie można traktować jako szeregowej wolności czy prawa indywidualnego. Pozostaje ona bowiem ogólną wartością tworzącą fundament całego porządku konstytucyjnego. Godność przysługuje każdemu człowiekowi w jednakowym stopniu. Nie można więc akceptować jakiegokolwiek jej różnicowania czy stopniowania w zależności od płci, rasy narodowości, obywatelstwa czy wykształcenia. Istotą godności człowieka jest jego podmiotowość, a więc swoboda postępowania zgodnie z własną wolą. Nie można zatem sprowadzać roli jednostki tylko do przedmiotu, którego nie da się z jej godnością pogodzić. W tym sensie zasada godności człowieka pozostaje punktem wyjścia dla reguły wolności (zob. R.M. Małajny, Polskie prawo Konstytucyjne na tle porównawczym, Warszawa 2013 rok).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 kwietnia 2001 roku (K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54) wskazał, iż będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej strony działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym.

W związku z powyższym w ocenie Sądu Apelacyjnego przyjęcie, że art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, służbę na rzecz państwa totalitarnego definiuje jako wyłącznie jako okres zatrudnienia/służby w danym organie aparatu bezpieczeństwa uznać należy jako godzące w zasadę

godności człowieka. Takie bowiem rozumienie prowadziłyby do przyjęcia winy zbiorowej wszystkich funkcjonariuszy, niezależnie od tego czym się zajmowali, w jaki sposób wykonywali swoje obowiązki i czy swoim zachowaniem narusza prawa obywateli. Uznanie zmarłego męża odwołującego za osobę pełniącą służbę na rzecz państwa totalitarnego bez weryfikacji tego co robił, czy brał udział w operacjach, które w istocie prowadziły do nękania ludzi i naruszania ich praw czy godności, tylko dlatego, że w jakimś okresie był funkcjonariuszem Milicji Obywatelskiej jest niedopuszczalnym uproszczeniem, opartym na winie zbiorowej, co godzi w godność człowieka, każdy bowiem powinien mieć możliwość obrony swych praw, a wina powinna być stwierdzona indywidualnie, na podstawie popełnionych czynów. W niniejszym postępowaniu, zarówno przed organem rentowym, jak i przed Sądem, nie ujawniono żadnych dowodów przestępczej działalności męża odwołującej, która negowała takie jego zaszufladkowanie i wskazywała, że był uczciwym człowiekiem. Co istotne, zmarły mąż odwołującej przeszedł pozytywną weryfikację i po zmianach ustrojowych przez kilkanaście lat pełnił służbę w Urzędzie Ochrony Państwa, co pozwala domniemywać, że nie był on osobą dopuszczającą się bezprawia w okresie służby przez sierpień 1990 roku. W tych okolicznościach, rozumienie przepisu art.13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji jakie proponuje pozwany organ emerytalny jest niedopuszczalne i w świetle unijnej zasady godności człowieka nie mogłoby być podstawą rozbrygnięcia niniejszej sprawy.

Gdyby przyjmując, że ustawa dezubekizacyjna z 2016 roku wprowadzała odpowiedzialność zbiorową i swoim zakresem podmiotowym obejmowała wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju i okresu wykonywanych czynności czy zajmowanego stanowiska, to taką regulację należałoby uznać za niezgodną z unijną zasadą rządów prawa. Zasada ta zakłada bowiem, iż każdy podmiot prawa, w tym ustawodawca krajowy, są związani prawem. Związanie uniemożliwia tworzenie grupy wykluczonych, jak i uprzywilejowanych oraz zakłada istnienie sądów niezwiązanych ustawodawczym wymiarem sprawiedliwości. Przyjęcie jednakowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy pozostawałoby 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 18 lutego 1994 roku, a więc ustawy uchwalonej w nowym porządku prawnym, a następnie uprawnienia emerytalne podlegały ponownemu ustaleniu w ramach pierwszej ustawy "dezubekizacyjnej"

z 2009 roku. Uznanie, że niektóre instytucje państwowe funkcjonujące przed zmianą ustrojową działały w sposób budzący wątpliwości prawne i moralne, nie uprawnia prawodawcy do stwierdzenia, że wszystkie osoby tam zatrudnione były przestępcami. Istotą demokratycznego państwa prawa związanej z zasadą rządów prawa i związanej z nim klauzuli sprawiedliwości społecznej jest to, że każdy zostaje potraktowany przez państwo i prawo sprawiedliwie, czyli

w sposób, który jest adekwatny do popełnionych przez niego czynów i jego postawy, którą przyjął w czasie służby przez sierpień 1990 roku. Państwowe środki przymusu mogą być użyte tylko

w przypadkach z góry określonych przez prawo i w taki sposób, by można było z góry przewidzieć, jak zostaną zastosowane. Dlatego też uznanie, że dana osoba pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa tylko dlatego, że była zatrudniona w jakiejś instytucji należy w istocie do grona osób prześladowanych naród, jest niedopuszczalne. Konieczne jest zweryfikowanie takiej osoby, jej postaw i podejmowanych czynności. Skoro zaświadczenie z IPN nie jest oparte na takiej weryfikacji lecz jest w istocie wynikiem stwierdzenia tego, że dana osoba w danym okresie pełniła służbę w danej instytucji państwowej, to wyciąganie negatywnych skutków prawnych wobec takich osób, które zresztą już raz poniosły konsekwencje tego, że pełniły służbę

w pewnych instytucjach, narusza zasadę rządów prawa. Zasada rządów prawa chroni równouprawnienie wartości i nie może prowadzić do oceny historii i moralności, w oparciu

o winę zbiorową, ustalaną tylko na podstawie pracy czy służby w danej instytucji, które

w zakresie swoich obowiązków miały wszak również ochronę bezpieczeństwa państwa, a więc ochronę dóbr, która zapewniona jest również w demokratycznym państwie prawa.

Skoro w niniejszej sprawie nie zostały ujawnione żadne dowody świadczące o wykonywaniu przez zmarłego męża odwołującej czynności, które zmierzałyby do represjonowania społeczeństwa, czy organizowania funkcjonowania państwa w ten sposób, który naruszałby prawa człowieka, a organ emerytalny nie wykazał w inny sposób indywidualnej winy odwołującego, to nie można uznać, że zmarły popełnił czyny, które uzasadniałyby obniżenie jego świadczenia emerytalnego.

Zgodnie z art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Zatem w świetle w/w zasady równości wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Odstępstwa od równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią danego unormowania oraz służyć realizacji tego celu i treści; mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; oraz pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Z tych też względów służba w określonym organie bezpieczeństwa państwa nie może być uznana za istotne i jedyne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych i rentowych uprawnień. System emerytalny w państwie prawa nie może być elementem karania obywateli za przeszłość neutralną prawnie. Uprawnienia emerytalno-rentowe są podstawowymi prawami każdego człowieka i nie są szczególnymi korzyściami nawet w odniesieniu do służb mundurowych. Jest to uprawnienie z tytułu pełnienia tej służby w organach państwa, a nie za sposób jej pełnienia. Dlatego też obniżenie wskaźnika wymiaru emerytury do o tylko dlatego, że był to okres pełnienia służby w określonej instytucji państwowej, pod pretekstem likwidacji przywilejów nabytych

w czasach PRL, trudno uznać za zgodne z zasadą równości, gdyż w ten sposób dochodzi do dyskryminacji tych osób, w odniesieniu do osób uprawnionych do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Emerytura, jak i renta, jako świadczenia z ubezpieczenia społecznego zależą od okresu pracy i pobieranego za osobę ubezpieczoną wynagrodzenia. Dla wszystkich praw majątkowych istotna jest zawsze konkretna wysokość konkretnego świadczenia, w sytuacji konkretnego świadczeniobiorcy. Dlatego też ustalenie warunków przyznawania świadczeń rentowo-emerytalnych według zasad mniej korzystnych od powszechnego systemu emerytalnego, oznacza represję i dyskryminację. Sąd Okręgowy trafnie zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, prawo do emerytury policyjnej nie przysługuje funkcjonariuszowi skazanemu prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 kodeksu karnego (udział w zorganizowanej grupie celem popełnienia przestępstwa), lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby. Jednakże w takim przypadku prawomocnie skazanemu przysługuje świadczenie na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym. Dlatego też obniżenie emerytury funkcjonariusza Policji, który nie popełnił przestępstw o jakich mowa powyżej, a jedynie pełnił służbę w pewnych instytucjach państwowych, jest bardziej niekorzystne.

Należy podkreślić, że wyciąganie negatywnych skutków prawnych dla osób, które przed sierpniem 1990 roku pełniły służbę w określonych instytucjach państwowych, w oparciu o winę zbiorową (bycie w gronie osób pełniących służbę w danej instytucji - bez badania przebiegu służby, zachowania funkcjonariusza, jego postawy, rodzaju wykonywanych obowiązków, długości służby) narusza też unijną zasadę prawa do rzetelnego procesu i efektywnej kontroli sądowej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 maja 2003 roku (SK 38/02) wskazał, że celem istnienia prawa do sądu jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy. Na tej podstawie uznać należy, że chodzi o wyposażenie jednostki w taki zestaw uprawnień, które ze względu na ich zakres zapobiegną nadużyciom, ze strony podmiotu wyposażonego w imperium

i zmuszą go do zapewnienia słusznych praw należnych jednostce. W ten sposób pierwotne elementy prawa do sądu, mające chronić jednostkę przed arbitralnością władzy, stają się jednocześnie podstawą prawa do wymiaru sprawiedliwości.

Oznacza to, że obniżenie wysokości świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, tylko dlatego, że dany funkcjonariusz w danym okresie pełnił służbę w danej instytucji państwowej, a o czym świadczyć ma informacja z IPN, który wydając taką informację nie weryfikuje przebiegu służby i postawy danego funkcjonariusza w punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawa, jest sprzeczne z zasadą prawa do rzetelnego procesu i efektywnej kontroli sądowej. Regulacje wprowadzone ustawą dezubekizacyjną z 2016 roku prowadzą w istocie do przypisania winy zbiorowej danej grupie funkcjonariuszy i co istotne zezwalającej na pominięcie stosowania do nich sankcji w sferze świadczeń emerytalno-rentowych w przypadku, gdy sami oczyszczą się oni z winy, która dotyczy zbiorowo wszystkich funkcjonariuszy pracujących w latach 1944-1990 (udowodnią, że przed 1990 rokiem, bez wiedzy przełożonych, wspierali działania opozycji demokratycznej na rzecz niepodległości Państwa Polskiego - art. 15c ust. 5, art. 22a ust. 5 i 24a ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji). Tymczasem zgodnie z utrwalonymi od dawna standardami demokratycznymi w prawie nie istnieje domniemanie winy lecz domniemanie niewinności. Nadmienić wypada, że na kanwie poprzedniej ustawy dezubekizacyjnej z 2009 roku, Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż winę, mającą charakter indywidualny, a nie zbiorowy - należy udowodnić w każdym indywidualnym wypadku, co wskazuje wyraźnie na konieczność indywidualnego, a nie kolektywnego, stosowania ustaw lustracyjnych. To znaczy także, że należy zagwarantować (...) domniemanie niewinności do czasu udowodnienia winy (zob. wyrok TK z 11 maja 2007 roku, K 2/07).

Skoro z zebranego w sprawie materiału dowodowego nie wynika, aby zmarły mąż odwołującej podczas służby represjonował społeczeństwo, wykonywał zadania służące łamaniu prawa do wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, a jednocześnie pozytywnie przeszedł postępowanie weryfikacyjne i od 1 sierpnia 1990 roku rozpoczął służbę w Urzędzie Ochrony Państwa, to nie sposób uznać, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, w rozumieniu jakie zaprezentował Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 roku (III UZP 1/20, LEX nr 3051750).

Zgodnie z unijną zasadą proporcjonalności krajowe i wspólnotowe władze nie powinny ograniczać praw i wolności jednostek w stopniu większym niż niezbędny do osiągnięcia zamierzonego celu. Zasada ta wyznacza granice działań organów Wspólnoty wykonujących kompetencje legislacyjne i administracyjne. Wydane akty prawne lub podjęte działania muszą być adekwatne do realizacji zakładanego celu. Tymczasem wprowadzona ustawą dezubekizacyjną regulacja nakazująca obniżanie wskaźnika emerytury funkcjonariuszy służb mundurowych tylko dlatego, że w danym okresie pełnili służbę w określonych instytucjach państwowych, bez różnicowania sankcji dla funkcjonariuszy w zależności od tego co w istocie robili, jakie działania podejmowali, jaka była ich postawa wobec obywateli itp., narusza w/w zasadę. Taka regulacja nie dość, że gorzej traktuje funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w danej instytucji państwowej a nie represjonowali obywateli, od funkcjonariuszy, którzy na skutek skazania za przestępstwo karne - co prawda - utracili prawo do emerytury lub renty mundurowej, ale mogli skorzystać z prawa do emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, gdzie nie ograniczano wysokości świadczeń.

Europejski Trybunał Praw Człowiek w decyzji z 14 maja 2013 roku, sprawie C. i inni 15189/10, LEX nr 1324219) wskazał, 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. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 maja 2014 roku (K 43/12, LEX nr 1461264) wskazał, że prawo do emerytury jest prawem podmiotowym, podlegającym takiej samej ochronie jak inne prawa konstytucyjne, przy czym jego treść jest współwyznaczana przez ustawę. Trybunał wyjaśnił, że ustawa nie może ingerować w istotę tego prawa i regulacja ustawowa winna się charakteryzować dużym stopniem szczegółowości. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych. Chodzi tutaj o sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych trzeba dać pierwszeństwo określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. Trzeba jednak rozważyć czy podstawą wprowadzonych

ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy trafnie dostrzegł, że w projekcie ustawy dezubekizacyjnej z 2016 roku, poza ogólnym odwołaniem się do zasad sprawiedliwości społecznej, nie wskazano na żadne nowe okoliczności uzasadniające ingerencje w prawa funkcjonariuszy służb mundurowych i ich rodzin. Samo stwierdzenie, że poprzednia regulacja z 2009 roku okazała się nieskuteczna jest niewystarczające. Ustawodawca już raz dokonał likwidacji przywilejów emerytalnych dla funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa obniżając wskaźnik wymiaru emerytury funkcjonariuszy za każdy rok służby przed sierpniem 1990 roku do 0,7. Skoro ustawodawca już raz wyciągnął konsekwencje wobec były funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, a którzy świadczenia emerytalno-rentowe nabyli na podstawie ustawy uchwalonej już w nowym demokratycznym ustroju, to trudno uznać za właściwe ponowne obniżenie wysokości wskaźnika emerytury dla tych funkcjonariuszy i to zasadzie tylko dlatego, że przed zmianą ustrojową pełnili służbę w danych instytucjach państwowych.

Sąd Okręgowy trafnie też uznał, że regulacje ustawy dezubekizacyjnej z 2016 roku naruszają unijną zasadę własności. Zgodzić się należy, że w/w ustawa narusza art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 oraz art. 17 KPP w zw. z art. 6 TUE ponieważ w sposób arbitralny obniża emerytury i renty funkcjonariuszy do poziomu, którego nie można zaakceptować i uzasadnić dążeniem do jakiegokolwiek słusznego celu leżącego w interesie publicznym. Ingerencja państwa w prawo do emerytury i renty (prawo własności – zgodnie z w/w Protokołem prawa emerytalne zaliczane są do osobistych dóbr majątkowych) w rzeczywistości oznacza zastosowanie zbiorowej kary

i represji politycznej za to, że w przeszłości byli oni zatrudnieni w byłych organach bezpieczeństwa państwa. Skoro z zebranego w sprawie materiału dowodowego nie wynika aby zmarły mąż odwołującej dopuszczał się bezprawia lub wykonywał czynności realizujące założenia państwa totalitarnego czy autorytarnego, w tym wypadku automatyczne obniżenie podstawy jego emerytury uznać należy za sprzeczne z w/w zasadą.

Reasumująca, apelacja organu rentowego, nie zawierała zarzutów które mogłyby skutkować zmianą lub uchynieniem zaskarżonego wyroku. Stosując prokonstytucyjną wykładnię przepisu art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, w niniejszej sprawie nie było podstaw do obniżenia wysokości wskaźnika emerytury Z. W., a w konsekwencji również obniżenia wysokości policyjnej renty rodzinnej przysługującej odwołującej. Jednocześnie odmienna wykładnia w/w przepisu oraz przepisów ustawy dezubekizacyjnej z 2016 roku byłaby niezgodna z unijnymi prawami podstawowymi, które sąd krajowy ma obowiązek stosować,

z pierwszeństwem ich stosowania przed prawem krajowym. Argumentacja organu emerytalnego prowadziłyby w istocie do uznania, że pomimo przyjęcia przez państwa członkowskie wspólnych zasad i ich wcielenia do własnych systemów prawnych, różnej ochronie w zakresie praw podstawowych, podlegaliby obywatele różnych państw członkowskich. Nie takie jest jednak założenie prawa unijnego i wspólnych zasad dla wszystkich krajów członkowskich. Związanie Traktatami sądów krajowych i unijnych oznacza, iż traktaty, jako prawo, muszą być źródłem norm tworzących realną ochronę jednostek w procesie sądowego stosowania prawa.

W związku z powyższym, w ocenie Sądu Apelacyjnego wyrok Sądu I instancji jest zgodny z prawem, a apelacja organu emerytalnego jako nieuzasadniona podlegała, stosownie do art. 385 k.p.c., oddaleniu.

SSA Daria Stanek SSA Grażyna Czyżak SSO del. Beata Golba-Kilian