

Sygn. akt IV U 2811/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 stycznia 2021 r.

Sąd Okręgowy w Olsztynie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący:	sędzia Rafał Jerka
Protokolant:	starszy sekretarz sądowy Alina Dziarkowska

po rozpoznaniu w dniu 28 stycznia 2021 r. w Olsztynie

na rozprawie

sprawy C. D.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej

na skutek odwołania C. D.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

- z dnia 5 sierpnia 2017r. znak: znak: (...)

- z dnia 5 sierpnia 2017 r. znak: (...)

I. zmienia zaskarżoną decyzję i ustala C. D. prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 r.

II. zmienia zaskarżoną decyzję i ustala C. D. prawo do renty policyjnej w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 r.

/-/ sędzia Rafał Jerka

Sygn. akt IV U 2811/19

UZASADNIENIE

Decyzjami z dnia 5 sierpnia 2017 roku o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej oraz o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) oraz informacji IPN ustalił świadczeniobiorcy C. D. od dnia 1 października 2017 roku wysokość emerytury wraz z dodatkami na kwotę 2.069,02 brutto. Podstawa wymiaru świadczenia w wypadku

ubezpieczonego wynosiła kwotę 5.018,66 zł, a emerytura wyniosła 50,05% podstawy jej wymiaru, tj. kwotę 2.511,84 zł. Wysokość emerytury jest wyższa od kwoty 2.069,02 zł. tj. przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, w związku z czym kwotę przyznaną ograniczono właśnie do kwoty 2.069,02 zł. Z kolei wysokość renty inwalidzkiej ustalono na kwotę 750,00 zł. Podstawę wymiaru świadczenia rentowego określono na kwotę 5.067,04 zł, zaś renta wynosi 0,00,% podstawy wymiaru, tj. kwotę 0.00 zł. Wysokość renty jest niższa od kwoty minimalnej renty wynoszącej kwotę 750,00 zł w związku z czym kwotę renty podwyższono do kwoty 750,00 zł

Odwołanie od powyższych decyzji wywiódł C. D. , wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczeń w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r.

Sąd Okręgowy ustalił, co następuje:

C. D. od 1 sierpnia 1977 r. do 31 października 1984 r. pełnił służbę w pionie SB Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w O. (przemianowanej od 1 sierpnia 1983 r w Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych w O.) w Wydział (...) (obserwacja zewnętrzna) jako wywiadowca, zaś od 16 lipca 1985 r. do 31 lipca 1990 r. w Wydziale (...) (perlustracja korespondencji) jako inspektor.

(dowód: z akt personalnych IPN, zeznania ubezpieczonego k.108 – 108v).

C. D. miał przyznane prawo do emerytury policyjnej i prawo do renty inwalidzkiej przy uwzględnieniu okresu 25 lat służby, w tym służby w Policji (lata 1990 r. – 2000 r.) (dowód akt rentowe).

Dyrektor Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 11 maja 2011 r. dokonał ponownego ustalenia świadczenia emerytalnego C. D. określając je od dnia 1 czerwca 2011 r. w wysokości 2541,72 zł. Wskaźnik podstawy wymiaru świadczenia organ rentowy obniżył stronie odwołującej się za okres służby od 1 sierpnia 1977 r. do 31 października 1984 r. i od 16 lipca 1985 r. do 31 lipca 1990 r. w organach bezpieczeństwa, z 2,6 % podstawy wymiaru do 0,7 % podstawy wymiaru za każdy rok służby. Decyzja ta została wydana w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) (akta rentowe).

W związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) organ rentowy otrzymał informację z Instytutu Pamięi Narodowej o przebiegu służby strony odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 sierpnia 1977 r. do 31 października 1984 r. i od 16 lipca 1985 r. do 31 lipca 1990 r. (akta rentowe).

Zaskarżonymi decyzjami Dyrektor ZER MSWiA dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej i renty, określając ją od dnia 1 października 2017 r. odpowiednio na kwotę 2069,02 zł i 750,00 zł (dowód: decyzje w aktach rentowych.).

W uzasadnieniu organ wskazał, że wskaźnik podstawy wymiaru emerytury strony odwołującej się za okres służby na rzecz totalitarnego państwa obniżono do 0,0 % podstawy wymiaru za każdy rok we wskazanym okresie i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Nadto powołując się na treść art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z której wynika iż wysokość tak ustalonego jak wyżej świadczenia emerytalnego nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez ZUS czyli kwoty 2.069,02 zł brutto, ostatecznie obniżono świadczenie do tejże kwoty. Z kolei w uzasadnieniu dotyczącym świadczenia rentowego wskazano, iż wynosi ona 0,00% podstawy jej wymiaru i wynosi 0,00 zł wobec czego podwyższono ją do kwoty najniższej wysokości renty inwalidzkiej tj. do kwoty 750 zł

Sąd zważył co następuje:

Odwołanie ubezpieczonego w ocenie Sądu zasługuje na uwzględnienie

1. Celem wyjaśnienia niniejszego rozstrzygnięcia niezbędne jest opisanie w sposób skrótowy mechanizmu wyliczenia emerytury mundurowej, oraz korekt w jej wyliczaniu wprowadzonych ustawą z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (tzw. drugą ustawą dezubekizacyjną)

2. Podstawę wymiaru takiej emerytury stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi służby mundurowej na ostatnio zajmowanym stanowisku. Emerytura funkcjonariusza służby mundurowej, który pozostawał w służbie przed 2 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta o: 1) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy dalszy rok tej służby; 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę, nie więcej jednak niż za trzy lata tych okresów; 3) 1,3% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, o których mowa w pkt 2; 4) 0,7% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę. Kwota emerytury co do zasady nie może przekraczać 75% (80% - jeżeli emerytura została podwyższona o 15% podstawy wymiaru w przypadku emeryta, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą) podstawy wymiaru emerytury i nie może być niższa od kwoty najniższej emerytury. System liczenia emerytury jest tu tak ustawiony, żeby w momencie przejścia na emeryturę emeryt mundurowy uzyskał 75% uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku. Wystarcza z reguły 25 lat służby, aby uzyskać taką maksymalną emeryturę.

3. Obecna ustawa dezubekizacyjna po pierwsze nakazała traktować okresy wskazane w art. 13b ust. 1, (okresy służby w szeroko pojętym aparacie bezpieczeństwa PRL) z przelicznikiem 0,00% a po drugie wprowadziła mechanizm, zgodnie z którym wysokość emerytury mundurowej dla funkcjonariusza, który choć jeden przed 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w organach/instytucjach wskazanych w art. 13b ustawy nie może **przekroczyć średniej emerytury wypłacanej przez ZUS** (w 2017 r. wynosiła ona **2069,02 zł**) i to bez względu na to w jakiej wysokości funkcjonariusz wypracował świadczenie służąc w służbach mundurowych (UOP, ABW, POLICJA itp.) po transformacji ustrojowej.

4. Na tle niniejszej sprawy pojawiły się następujące zagadnienia, które wymagają rozstrzygnięcia:

- czy Sąd powszechny uprawniony jest do stosowania tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjnej tj. pominięcia konkretnych przepisów ustawy, uznanych za niezgodnych z Konstytucją przy wydawaniu indywidualnego rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie ?

- czy służba we wszystkich formacjach/ organach/instytucjach wskazanych w art. 13b ust. 1 ustawy dezubekizacyjnej (bez względu na zajmowane stanowisko) jest służbą na rzecz totalitarnego państwa ?

- czy zgodne z Konstytucją jest przyjęcie wskaźnika 0,00% za wyżej wskazany okres służby, zwłaszcza w sytuacji gdy już raz ustawodawca za ten sam okres w poprzedniej ustawie dezubekizacyjnej nakazał przyjęcie przelicznika 0,07% za każdy rok służby ?

- czy zgodny z Konstytucją jest wprowadzonych mechanizm korygujący wysokość emerytury do wysokości średniej emerytury wypłacanej w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych (FUS) ?

5. Pod pojęciem „ **rozproszonej kontroli konstytucyjnej** „ rozumie się pominięcie przepisów ustawy, uznanych za niezgodnych z Konstytucją przy wydawaniu indywidualnego rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie. W tym kontekście należy wskazać, iż w ugruntowanym orzecznictwie przyjmuje się iż 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. W takim ujęciu odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza 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 (tak m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, z dnia 7 kwietnia 1998

r., I PKN 90/98 z dnia 19 kwietnia 2000 r., II CKN 272/00, z dnia 26 września 2000 r., III CKN 1089/00 z dnia 25 lipca 2003 r., V CK 47/02, uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, postanowienie SA w Katowicach z dnia 26 września 2019 r. III AUz 349/19, postanowienie SA w Poznaniu z dnia 20 września 2019 r. III AUz 147/19).

6. Wskazana koncepcja znajduje też silne umocowanie w głosach doktryny (L. Garlicki, „Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7–9, s. 22, Bogusław Banaszak, Komentarz do art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, teza 7; Maciej Gutowski, Piotr Kardas „Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji, Warszawa 2017, s. 196.; Ryszard Balicki „Bezpośrednie stosowanie konstytucji, Kwartalnik „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4; Ewa Łętowska „Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego. Co mogą zrobić sądy?”)

7. Skorzystanie z przedmiotowej instytucji było tym bardziej zasadne w niniejszej sprawie skoro Trybunał Konstytucyjny w obecnym kształcie nie jest w stanie wydać rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie (od wpływu skargi konstytucyjnej minęło ponad 3 lata), a terminy rozpraw wbrew wieloletniej praktyce były wielokrotnie zmieniane (szerzej uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku do wyroku z dnia 19.11.2020 r. w sprawie III AUa 115/20). Dodatkowo oczekiwanie na rozstrzygnięcie TK, w warunkach wskazanej wyżej dysfunkcjonalności tego organu, z pewnością skutkowało by uznaniem przewlekłości postępowania w standardach regulacyjnych Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (szerzej wskazane uzasadnienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku).

W konsekwencji Sąd w niniejszej sprawie dokonał samodzielnej oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów tzw. drugiej ustawy dezubekizacyjnej.

8. Rozważając kolejne zagadnienie należy wskazać, iż zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w enumeratywnie tam wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, w tym:

- m.in. wykonywanie czynności operacyjno – technicznych niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa w jednostkach MSW i ich odpowiednikach terenowych (m.in. w pionach SB w Komendach Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej przemianowanych od 1 sierpnia 1983 r na Wojewódzkie Urzędy Spraw Wewnętrznych) w Wydziale „ (...) „ i „ (...)” (art. 13 b ust.1. pkt 5 podpunkt d). Niewątpliwie w takiej formacji skarżący pełnił służbę od 1 sierpnia 1977 r. do 31 października 1984 r. i od 16 lipca 1985 r. do 31 lipca 1990 r. wykonując czynności wywiadowcy a następnie starszego inspektora w pionie Służby Bezpieczeństwa . Podkreślić przy tym należy, iż ustawodawca posłużył się w przepisie art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) ustawową definicją kwalifikującą do organów państwa totalitarnego każdą jednostkę wymienioną enumeratywnie w tym przepisie i każdą z rodzajów służb i pełniących w nich funkcji bez rozróżnienia czy dana osoba pełniąca tam służbę aktywnie wspierała aparat państwa totalitarnego czy tylko biernie w nim uczestniczyła, czy zajmowała decyzyjne stanowisko czy też należała do tzw. obsługi technicznej aparatu bezpieczeństwa.

9. Dokonując wykładni wskazanej normy prawnej Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20 wskazał, iż służbą „na rzecz państwa totalitarnego” nie jest taka aktywność, która ogranicza się do **zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej**, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, które są **akceptowalne i wykonywalne w każdym państwie, także demokratycznym** (pkt 82 i 90 uchwały). Jako przykłady takich aktywności Sąd Najwyższy wskazał służbę w obszarach bezpieczeństwa państwa (tj. służba w policji kryminalnej, ochrona granic , ochrona gospodarcza państwa, zwalczanie przemytu narkotyków itp.) (pkt 95 i 100 uzasadnienia).

W konsekwencji w ocenie Sądu orzekającego Sąd Najwyższy wyłączył spoza działania ustawy tylko taki rodzaj służby w niej wymieniony, który nie sposób wiązać z działalnością (służbą) na rzecz państwa totalitarnego, a ściślej rzecz ujmując na rzecz służby bezpieczeństwa. Innymi słowy nie będzie objęta działaniem ustawy tylko taka osoba, która mimo, że służyła w formacjach (na stanowiskach) wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18

lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, to jednak jej aktywność **z punktu widzenia postronnego obserwatora** jest oceniana jako standardowa, niezbędna i akceptowalna z punktu widzenia państwa demokratycznego (ochrona granic, policja kryminalna, ewidencja ludności, ochrona gospodarcza itp.) Z pewnością tego **swoistego „testu”**, nie przejdzie osoba, która świadczyła pracę w ścisłych strukturach służby bezpieczeństwa PRL. Samą bowiem istotą działalności służby bezpieczeństwa jako całości (wszystkich jej struktur) było z jednej strony zwalczanie wszelkich przejawów słusznego sprzeciwu wobec panującego wówczas ustroju (zwalczanie tzw. opozycji demokratycznej) a z drugiej strony aktywne wspieranie – metodami nieakceptowanymi z punktu widzenia systemów demokratycznych – reżimu komunistycznego.

10. Dodać przy tym należy, iż osoby zatrudnione w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, bez względu na zajmowane stanowisko w czasie służby uzyskiwały dodatkowe profity (wyższe wynagrodzenia, łatwiejszy dostęp do uzyskania mieszkań służbowych, itp.) z racji samej tylko przynależności do danej jednostki czy pełnionej funkcji, niezależnie od tego jakie czynności faktycznie wykonywały (tak też pkt 7.5 wyroku TK z dnia 24 lutego 2010 r. K 6/09) Dodatkowe profity wiązały się z samą tylko przynależnością do jednostki zaliczanej do służby bezpieczeństwa również w odniesieniu do stanowisk czy funkcji, które prima facie nie wiązały się z żadną działalnością represyjną (prace sekretarek, maszynistek, osób wykonujących czynności porządkowe, techniczne, itp.). Co bardzo istotne, te dodatkowe profity, w tym w szczególności wyższe wynagrodzenia, z racji świadczenia pracy na rzecz struktur bezpieczeństwa przełożyły się na wyższe kwoty świadczeń emerytalno – rentowych przysługujących takim osobom.

11. Zwrócić też należy uwagę, iż taka formuła zakresu podmiotowego ograniczania przywilejów emerytalnych osób pełniących służbę w organach bezpieczeństwa, znalazła aprobatę w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Sąd ten oceniając zapisy poprzednio obowiązującej ustawy dezubekizacyjnej wskazał (pkt 6.3 wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. K 6/09), iż „nie ocenia on indywidualnych motywacji dobrowolnego przecież wybierania służby przez dziesiątki tysięcy osób, głównie młodych mężczyzn, w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej. Jest prawdopodobne, że motywacje czysto zawodowe (służba w tajnej policji) nie różnią się od tych, jakie występują obecnie. Istotną różnicę czyni przedmiot wyboru. W żadnym przypadku w wybór służby w tajnej policji politycznej państwa komunistycznego nie zasługuje na aprobatę, niezależnie od komórki organizacyjnej i stanowiska służbowego funkcjonariusza. „Podobnie Europejski Trybunał Praw Człowieka (skarga nr 15189/10, Adam Cichopek przeciwko Polsce) wskazał, iż „racją bytu struktur bezpieczeństwa polski ludowej było naruszanie naruszanie podstawowych wartości, na jakich oparta jest Konwencja Praw Człowieka (pkt 142), a obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim (...) nie może być uważane za formę kary. Emerytury (...) zostały obniżone przez ustawodawcę krajowego nie dlatego, że którakolwiek z osób skarżących popełniła zbrodnię lub ponosiła osobistą odpowiedzialność za naruszanie praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego „

12. W tym kontekście należy wskazać, iż skarżący pełnił służbę w latach 1977 – 1990 w Wydziałach (...) (obserwacja zewnętrzna) i „(...)” (perlustracja korespondencji) wchodzących w skład struktur służb bezpieczeństwa (umiejscowionych w Komendzie Wojewódzkiej Milicji a następnie w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w O.).

13. Objęcie skarżącego zakresem działania ustawy nie oznacza, iż w ostatecznym rozrachunku jego świadczenia emerytalno – rentowe ulegną obniżeniu skoro skarżący stawia szereg słuszych – zdaniem Sądu orzekającego – zarzutów o niekonstytucyjności zastosowanych w ustawie mechanizmów korygujących świadczenia a które zostały wyszczególnione w pkt 4 uzasadnienia. Słusznie zdaniem Sądu, skarżący wskazuje, iż niedopuszczalne jest z punktu widzenia wartości konstytucyjnych przyjęcie wskaźnika 0,00 % podstawy wymiaru jego świadczenia emerytalnego za każdy rok jego służby od 1 sierpnia 1977 r. do 31 października 1984 r. i od 16 lipca 1985 r. do 31 lipca 1990 r. w organach bezpieczeństwa, a to z następujących powodów:

14. Zauważyć należy, iż za ten sam okres (od 1 sierpnia 1977 r. do 31 października 1984 r. i od 16 lipca 1985 r. do 31 lipca 1990 r.) skarżący już raz miał obniżone świadczenie emerytalne w 2011 r. w trybie poprzedniej ustawy dezubekizacyjnej, która odebrała mu uprzywilejowany przelicznik 2,6% za rok służby i wprowadziła w jego miejsce

przelicznik 0,7%. Obecna ustawa ten sam okres nakazuje traktować z przelicznikiem 0,00%. Oceniając taki zabieg ustawodawczy Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20 wyraźnie wskazał, iż w takim wypadku doszło do naruszenia zasady **ne bis in idem** (zakaz dwukrotnego stosowania sankcji wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn) wyrażonej w art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP (pkt 104 – 109 uzasadnienia). Dodać należy, iż zasada ne bis in idem nie jest ujęta expressis verbis w polskiej Konstytucji, jednakże Trybunał Konstytucyjny wyprowadza ją przede wszystkim z wzorca określonego w art. 2 Konstytucji, stanowiąc, że zasada ta należy do fundamentalnych zasad prawa karnego i stanowi jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zaś wszelkie odstępstwa od tej zasady, w szczególności stworzenie organowi władzy publicznej kompetencji do dwukrotnego zastosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn, stanowiłyby naruszenie tej zasady (wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OTK-A z 2008 r. Nr 3, poz. 42; por. wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK-A z 2004 r. Nr 10, poz. 103). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje również pogląd, że zasada ne bis in idem stanowi nadto jeden z elementów prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przejawiający się w zapewnieniu rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, której elementem jest właśnie m.in. z zakazem dwukrotnego stosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn (wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06 oraz cyt. tam orzeczenia TK).

15. Co istotne w uzasadnieniu wspomnianego orzeczenia Sądu Najwyższy podkreślił, iż wskazana zasada obejmuje także **inne postępowania niż karne** o ile wiążą się one z zastosowaniem środków represyjnych (pkt 6 uzasadnienia wyroku SN z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20). Z takim mamy właśnie do czynienia w niniejszej sprawie skoro niniejsze postępowanie wiąże się z obniżeniem świadczenia emerytalnego (sankcja, represja) w związku z dobrowolnym podjęciem służby w formacjach służby bezpieczeństwa państwa totalitarnego (czyn). W dalszej części Sąd Najwyższy wskazał, iż **dwukrotna ocena tego samego okresu pracy** (która raz obligowała do obniżenia emerytury przez przyjęcie wskaźnika 0,7% za każdy rok służby, a obecnie wskaźnika 0,00%) ingerująca w świadczenie emerytalne 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) a de facto realizuje te same cele co poprzednio (odebranie ponownie praw niesłusznie nabytych przez zmniejszenie wskaźnika postawy wymiaru) i jako taka godzi w konstytucyjną zasadę ne bis in idem (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., P 50/13, OTK-A 2014 nr 9, poz. 103). (pkt 107 – 108 uzasadnienia SN z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20)

16. Należy też wspomnieć, że obecna ustawa w sposób nierówny (art. 32 ust. 1 Konstytucji) traktuje skarżącego w odniesieniu do osób, które tak jak on posiada epizod służby w aparacie bezpieczeństwa (art. 13 ust. 1b ustawy), a które to osoby bądź nie przeszły pozytywnie weryfikacji podczas transformacji ustrojowej bądź samodzielnie odeszły ze służby i począwszy od sierpnia 1990 roku zyskały status pracowników. W powszechnym systemie emerytalnym okres służby takich osób na rzecz państwa totalitarnego jest traktowany jako okres składkowy z przelicznikiem 1,3%, który de facto odpowiada (jest mu równy) przelicznikowi 0,7%, przyjętemu w mundurowym systemie emerytalnym (szeroko w tej materii pkt 7.4 uzasadnienia wyroku TK z dnia 24 lutego 2010 r. K 6/09). W tej sytuacji w sposób jaskrawy uwidacznia się naruszenie zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż osoby posiadające tę samą **cechę relevantną z punktu widzenia celu ustawy** - służba w aparacie bezpieczeństwa - na gruncie powszechnego systemu emerytalnego traktowana jest jako okres składkowy z przelicznikiem 1,3% (odpowiadając przelicznikowi 0,7% w przypadku emerytur mundurowych), zaś na potrzeby emerytur mundurowych okres ten potraktowany jest z przelicznikiem 0,00%

17. Jeszcze bardziej owa nierówność jest widoczna w przypadku pozbawienia funkcjonariusza prawo do emerytury mundurowej w przypadku zaistnienia sytuacji określonej w art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (skazanie funkcjonariusza prawomocnym wyrokiem za określone tam przestępstwa), bowiem osoba ta w takiej sytuacji „wpada” do powszechnego systemu emerytalnego, gdzie jak wcześniej wskazano każdy rok służby w aparacie bezpieczeństwa nie jest zerowany, ale traktowany przelicznikiem 1,3%. Dlatego rację ma Sąd Najwyższy wskazując, iż sankcje wobec emerytów mundurowych mających w stażu pracy okres służby w instytucjach wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej są dalej idące, niż sankcje wobec funkcjonariuszy, którzy także w przeszłości pełnili służbę w aparacie

bezpieczeństwa PRL ale dodatkowo udowodniono im popełnienie przestępstwa w związku ze służbą i którzy zostali na tej podstawie skazani prawomocnymi wyrokami sądów (pkt 101 uchwały z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20)

18. Odnieść się należy, też do kolejnego najistotniejszego mechanizmu obniżenia świadczeń mundurowych, który stanowi novum w stosunku do poprzedniej ustawy dezubekizacyjnej, a uregulowanego w art. 15c ust 3 ustawy zaopatrzeniowej. Przepis ten wskazuje, że wysokość obniżonej emerytury nie może przewyższać **przeciętnej emerytury** wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Niezależnie zatem od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość świadczenia jest z góry ograniczona w oderwaniu od sytuacji prawnej konkretnej osoby. Ponadto, co najważniejsze nawet po wypracowaniu po 1990 r. emerytury, której wysokość przewyższałaby średnią emeryturę wypłaconą przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, osoba, która choćby jeden dzień pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b cyt. ustawy, może otrzymać świadczenie maksymalnie w wysokości średniego świadczenia wpłacanego przez ZUS. Taka regulacja zdaniem Sądu w sposób oczywisty i jaskrawy klóci się z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wywodzonymi z brzmienia art. 2 Konstytucji RP, (ochroną praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz). Zauważyć należy, iż ustawodawca obniża świadczenie emerytalne funkcjonariuszom, którzy wypracowali je również w okresie po 31 lipca 1990 r., w służbie niepodległej Polsce, świadczonej na takich samych zasadach, na jakich wypracowywali je po raz pierwszy funkcjonariusze przyjęci do służby po tej dacie. Szczególne znaczenie ma tu fakt, że w ustawie nowelizującej, a więc 26 lat po cenzurze 1990 r., obniżono świadczenia emerytalne nabyte nie tylko w okresie od 1944 do 1990 r., ale także, poprzez wprowadzenie art. 15c ust. 3 ograniczono wysokości emerytur, wypracowanych od 1990 r. w służbie dla wolnej, demokratycznej Polski.

19. Oczywistym jest , iż emerytury nabyte począwszy od 1 sierpnia 1990 r. w żadnym razie nie mogą być traktowane jako nabyte w sposób niesłuszny czy niesprawiedliwy. Ani w czasie, gdy pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze podejmowali służbę dla wolnej Polski, ani w żadnym okresie aż do 2016 r., organy państwa zawierające z nimi umowę nie sygnalizowały, że mogą być oni – w zakresie uprawnień nabywanych począwszy od 1990 r. – traktowani gorzej od funkcjonariuszy nowo przyjętych, szczególnie, że ich służba po tej dacie była taka sama: wymagano od nich takiej samej dyspozycyjności, zaangażowania, narażania zdrowia i życia. Znaczna część z tych funkcjonariuszy swoją służbę dla III RP sprawowała wzorowo: byli oni odznaczani, awansowali na wysokie stanowiska, wymagające specjalistycznej wiedzy i odpowiedzialności. Państwo, powierzając funkcjonariuszom takie obowiązki, wyrażało tym samym swe zaufanie do nich i pozytywną ocenę ich służby. Odebranie teraz takim funkcjonariuszom uprawnień nabytych słusznie i sprawiedliwie w III RP, za nienaganną służbę stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionej przez nie prawa.

20. Nadto zauważyć, należy, iż system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego „przywileju”, który jest uzasadniony warunkami służby, co z kolei uzasadnia okoliczność, że wysokość świadczenia należnego byłemu funkcjonariuszowi z tego systemu jest z reguły wyższa niż przeciętna wysokość analogicznego świadczenia z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego. Trudno zatem znaleźć racjonalne powody, różnicowania sytuacji osób, które po 31 lipca 1990 r. z równym zaangażowaniem pełniły służbę w korpusach mundurowych wolnej Polski z tym, że w przypadku jednej grupy emerytura (za okres po 31 lipca 1990 r) będzie liczona wedle ustawowych zasad (2,6 % podstawy wymiaru za każdy rok służby) zaś w stosunku do drugiej grupy bez względu na długość służby po 31 lipca 1990 r. zawsze będzie ograniczona do wysokości „ przeciętnej emerytury cywilnej” . Widać to doskonale na przykładzie skarżącego, gdzie nawet zastosowanie wskaźnika „0,00% „ za okres służby na rzecz państwa totalitarnego dawało mu świadczenie (kwota 2.511,84 zł) przewyższające **przeciętną emeryturą** wypłacaną przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (kwota 2069,02 zł)

21. Zauważyć też należy, iż pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze dawnej służby bezpieczeństwa, a następnie przyjęci do nowych formacji mundurowych państwa demokratycznego mogli mieć w pełni uzasadnione przekonanie, iż będą oni traktowani na równi z wszystkimi tymi funkcjonariuszami, którzy podjęli służbę w nowych strukturach, powstałych już po 1990 r. Gdyby tego rodzaju możliwości byłym funkcjonariuszom nie stworzono, zmuszeni byłiby szukać zatrudnienia w innym miejscu, gdzie mieliby oni możliwość wypracowania emerytury w ramach powszechnego

(„cywilnego ” systemu emerytalnego. Obecnie zaś takiej możliwości już nie mają z uwagi na osiągnięty wiek i stan zdrowia. Tym samym, w ocenie sądu, uznać należy, iż państwo nie wywiązało się ze swego przyrzeczenia względem byłych funkcjonariuszy, którym umożliwiono podjęcie służby na rzecz demokratycznego państwa, zapewniając w zamian objęcie w przyszłości korzystniejszym niż powszechny systemem zabezpieczenia społecznego. Wobec powyższego Państwo Polskie poprzez wskazaną ustawę podważyło zaufanie do samego siebie, oczekując z jednej strony od obywateli przestrzegania pewnych norm i zasad współżycia społecznego, jednocześnie samemu ich nie przestrzegając.

22. Zastosowany mechanizm korygujący jest też w istocie sprzeczny z konstytucyjną zasadą niedziałania ustawy wstecz tj. zastosowanie przepisów nowo ustanowionych do stanu faktycznego mającego miejsce przed ich wprowadzeniem w życie. (art. 2 Konstytucji) Obliczenie emerytury poprzez odwołanie się do kryterium przeciętnej emerytury, jak zostało to wcześniej wykazane faktycznie obniża świadczenia wypracowane przez osobę skarżącą w okresie służby na rzecz państwa demokratycznego po 1990 r. Jednocześnie dla wskazanej retroaktywności nie można znaleźć wystarczających podstaw, w szczególności w innych wartościach konstytucyjnych.

23. Zabieg ten narusza też zasadę równości wyrażoną w art. 31 ust. 1 Konstytucji. Przyjmuje się, iż ustawodawcy przysługuje pewna swoboda co do określenia **cechy relewantnej**, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Dobór taki musi być racjonalny i znajdujący oparcie w rzeczywistych różnicach, nie może być dowolny, a ustawodawca musi dbać o to, aby dobór tejże cechy sam w sobie, nie stanowił naruszenia zasady równości wobec prawa. Ustawodawca w zamierzeniu miał inaczej potraktować przywileje emerytalne funkcjonariuszy mundurowych , ze względu na ich okres służby do 31 lipca 1990 r w formacjach i stanowiskach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej (cechą relewantną jest służba na rzecz totalitarnego państwa). Zastosowanie mechanizmu korygującego z art. 15c ust. 3 skutkowało w efekcie tym, iż w rzeczywistości odmiennie został potraktowany nie tylko napiętnowany okres służby do 31 lipca 1990 r. ale też okres służby po tej cezurze czasowej. W istocie nastąpiło nieuzasadnione zróżnicowanie uprawnień (praw majątkowych) w ramach jednolitej kategorii osób, które wypracowały mundurowy staż emerytalny po 31 lipca 1990 r.

24. Końcowo, należy dodać, iż Trybunał Konstytucyjny wyroku TK z dnia 24 lutego 2010 r. K 6/09 oceniając zapisy pierwszej ustawy dezubekizacyjnej z dnia 23 stycznia 2009 r. upatrywał jej zgodności z Konstytucją (a ściślej z zasadą ochrony praw słusznie nabytych) właśnie **w jednakowym potraktowaniu służby po roku 1990 r.** Wyraźnie wskazał (pkt 10.4.2 uzasadnienia), iż „ Ustawodawca stanowiąc kwestionowane przepisy w pełni mieści się w tym podejściu. Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który został zatrudniony w nowo tworzonych służbach policji bezpieczeństwa, ma w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od połowy 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z uprzywilejowanych zasad zaopatrzenia emerytalnego „.

25. Podobnie Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzji z dnia 14 maja 2013 r. (skarga nr 15189/10 Cichopek przeciwko Polsce) oceniając te same regulacje w kontekście konwencyjnej zasady ochrony praw majątkowych (art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o prawach człowieka) wskazał, iż „ całkowite pozbawienie uprawnień powodujące utratę środków utrzymania, co do zasady oznacza jednak naruszenie prawa własności, ale rozsądna i umiarkowana obniżka już nie; tymczasem w Polsce obniżka nie przekroczyła 25-30 %, a jednocześnie pozwoliła zachować współczynnik 2, 6 % za każdy rok służby w demokratycznej Polsce (...) „ (pkt 45 uzasadnienia). Mając na uwadze wskazany wzorzec konwencyjny, należy zakładać, iż arbitralne obniżenie świadczenia do poziomu średniej emerytury (w oderwaniu od wypracowanego stażu mundurowego w okresie ustroju demokratycznego) zostanie uznany przez wskazany organ sądowy za niedopuszczalny.

26. Dla porządku należy wskazać, iż w przypadku ubezpieczonego nowa regulacja odebrała mu też prawo do podwyższenia emerytury o 15% podstawy w związku z inwalidztwem nabytym w służbie (art. 15 ust. 4 w zw. z art. 15c. ust 2 ustawy dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Argumenty wskazane w pkt 18 – 23 niniejszego uzasadnienia są w tym wypadku aktualne, gdyż nabyte inwalidztwo ma związek ze służbą w formacjach mundurowych po transformacji ustrojowej (po 31 lipca 1990 r) a regulacja ta przełamuje

konstytucyjną zasadę ochrony praw słusznie nabytych, zakazu retroakcji oraz równości wobec prawa. To samo dotyczy normy prawnej nakazującej zmniejszenia **renty inwalidzkiej** o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach wymienionych w art. 13 b ustawy (art. 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) skoro mechanizm ten w rzeczywistości uderza w staż rentowy wypracowanego także po 31 lipca 1990 r.

27. Jeszcze raz należy podkreślić, iż Sąd w pełni popiera rozliczenia funkcjonariuszy, którzy w sposób nieprzymuszony, często dla specjalnych gratyfikacji podejmowali służbę w organach policji politycznej państwa komunistycznego, która ze swej istoty naruszała podstawowe prawa i wolności swoich współobywateli, ale w przeciwieństwie do wówczas panujących metod winno się to odbyć **z pełnym poszanowaniem demokratycznego porządku prawnego zapisanego w naszej Konstytucji** . Reasumując stwierdzić należy, że omawiana ustawa była niezgodna z Konstytucją RP, przez co nie mogła stanowić prawidłowej podstawy wydana decyzji administracyjnej o obniżeniu świadczeń osobie odwołującej. Tym samym rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie winno być oparte o przepisy ustawy, lecz bez stosowania niezgodnych z konstytucją art. 15c, art. 22a, oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy. Mając to na uwadze Sąd uznał odwołanie za uzasadnione i na podstawie art. 477¹⁴ § 2 KPC zmienił obie zaskarżone decyzje, przyznając stronie odwołującej prawo do świadczeń w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.

SSO Rafał Jerka