

*Sygn. akt III AUa 894/21*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 29 grudnia 2023 r.*

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

*Przewodniczący: Sędzia SA Ewa Stryczyńska*

*po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym*

*w dniu 29 grudnia 2023 r. w W.*

*sprawy I. K.*

*przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego 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 Warszawie XIII Wydział Pracy i  
Ubezpieczeń Społecznych*

*z dnia 26 kwietnia 2021 r. sygn. akt XIII IU 7476/18*

*I. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że zmienia decyzję  
Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w  
W. z dnia 4 lipca 2017 r. nr*

*(...) w części, ustalając od 1 października 2017r. wysokość policyjnej renty rodzinnej I. K. na 85 %  
emerytury, jaka*

*przysługiwałyby zmarłemu Z. K. w wysokości*

*72,58 % podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru*

*za każdy rok służby Z. K. od 16 stycznia 1986 r. do 1 stycznia 1990 r. oraz oddala odwołanie od tej  
decyzji w pozostałej części*

*i nie obciąża I. K. kosztami zastępstwa prawnego*

*Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w  
W.;*

*II. w pozostałym zakresie oddala apelację;*

*III. nie obciąża I. K. kosztami zastępstwa prawnego*

*Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w  
W. w postępowaniu apelacyjnym.*

*Ewa Stryczyńska*

*Sygn. akt III AUa 894/21*

# UZASADNIENIE

Decyzją z 4 lipca 2017 r. ( (...)) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu dla I. K., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1.747,19 zł brutto.

Podstawą wydania tej decyzji był art. 5 ust. 3, art. 6 w zw. z art. 24a ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 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, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270). W świetle powołanego przepisu, w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, że wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a ww. ustawy. Wysokość tak ustalonego świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

I. K. odwołała się od ww. decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie i zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu podniósł, że zaskarżona decyzja jest zgodna ze wskazanymi w odwołaniu przepisami prawa, a tym samym odwołanie pozbawione jest podstaw prawnych. Ponadto organ rentowy wskazał, że postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczenia zostało wszczęte z urzędu 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, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) oraz uzyskaniem z (...) Informacji o przebiegu służby.

***Wyrokiem z 26 kwietnia 2021 r., w sprawie o sygn. akt XIII 1U 7476/18, Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił I. K. prawo do policyjnej renty rodzinnej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.***

Sąd Okręgowy ustalił, że decyzją z 20 stycznia 2017 r. ustalono I. K. prawo do milicyjnej renty rodzinnej po emerycie milicyjnym jej mężu Z. K.. Jej mąż przed śmiercią uprawniony był do emerytury od 1 maja 2015 r. z tytułu wysługi emerytalnej wynoszącej 31 lat, 10 miesięcy i 29 dni.

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, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) organ rentowy otrzymał informację nr (...) z (...) o przebiegu służby Z. K. na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 16 stycznia 1986 r. do 1 stycznia 1990 r.

W sprawie udowodniono, że Z. K. w okresie od 16 stycznia 1986 r. do 30 października 1989 r. pracował w (...) w G. (...) jako przyjęty do Służby Bezpieczeństwa i mianowany funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej na

stanowisko inspektora (...) z umieszczeniem na wolnym etacie starszego inspektora (...). Jednocześnie mianowany „sierżantem Milicji Obywatelskiej”. Zajmował się operacyjną ochroną obiektów (...) oraz zakładów (...) w G.. Od 1 października 1987 r. do 24 czerwca 1988 r. był słuchaczem (...) w L.. 16 stycznia 1989 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym w związku z upływem okresu służby przygotowawczej. Następnie, od 31 października 1989 r. do 1 stycznia 1990 r. pozostawał do dyspozycji (...), po czym służył sekcji kryminalnej. Z. K. pełnił służbę w demokratycznym państwie po dniu 31 lipca 1990 r. do 30 kwietnia 2015 r.

Wobec powyższego Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 4 lipca 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu, określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1.747,19 zł brutto.

Przed obniżeniem świadczenia wysokość należnej odwołującej się renty rodzinnej po waloryzacji od 1 marca 2017 r. wyniosła 4.714,15 zł brutto.

Sąd Okręgowy zważył, że na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., w szczególności jej art. 1, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie z 23 stycznia 2009 r.) regulację sprowadzającą się do obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru – za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2,6 podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, la oraz 2-4 ustawy nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2).

Zgodnie z nowelizacją, emerytura nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym w roku 2017 jest to kwota 2.069,02 zł. Ta regulacja spowodowała także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit, przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Co więcej, ustawodawca, na mocy nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. uchylił także wynikającą z dotychczasowego przepisu art. 15b ust. 2 zasadę, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. odpowiednio stosuje się m.in. art. 15 ust. 4, stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą.

Obecnie nowy przepis art. 15c ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że odpowiednio stosuje się art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6, przy czym emerytura nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w niżej wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, w których służył mąż odwołującej ((...)i (...) w L., a w jego ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci).

Art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że na wniosek organu emerytalnego (...) sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu

informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Zgodnie z art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej informacja powyższa jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12 ustawy zaopatrzeniowej.

Stosownie do treści art. 15 ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej przepisów art. 15 ust. 1-3 nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Ustawa wprowadziła analogiczne rozwiązanie, pozwalające na wyłączenie jej zastosowania w stosunku do osoby uprawnionej do renty inwalidzkiej lub uprawnionej do renty rodzinnej, jeżeli udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła (lub podjęła ją osoba zmarła, po której przysługuje prawo do renty rodzinnej) współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4 ustawy).

Sąd Okręgowy wskazał, że poza sporem pozostaje, że postanowieniem z 27 maja 2019 r., wydanym w sprawie o sygn. akt XIII 1U 11007/18, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności z Konstytucją RP analogicznych przepisów ustawy, zastosowanych przez organ rentowy w decyzji zaskarżonej odwołaniem innego uprawnionego do policyjnej renty rodzinnej na podstawie przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (art. 15c, art. 24 a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z art. 13b) oraz przepisów ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (art. 1 i art. 2). Na skutek tego pytania prawnego zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie o sygn. akt P 16/19.

Na tej podstawie Sąd Okręgowy zawieszał postępowania w innych sprawach o podobnym stanie faktycznym i opartych na tej samej podstawie prawnej i tak też uczynił w niniejszej sprawie. Postanowieniem z 24 kwietnia 2018 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie, na skutek zażalenia strony odwołującej się, w dniu 28 czerwca 2018 r. uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Sąd Okręgowy stwierdził, że dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem Sądu byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami odwołującej się do rozpoznania jej prawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) jak również z uprawnieniem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Sąd Okręgowy stwierdził, że zmuszony był do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie bez oczekiwania na ocenę przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy, stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji.

W ocenie Sądu Okręgowego istnieją wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji, czego wyrazem było pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślenia jednak wymaga, że zgodnie z wyrażonym w orzecznictwie poglądem 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. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, 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.

Sąd Okręgowy uwzględnił, że w sprawie zaistniał faktyczny brak możliwości dokonania kontroli zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż brak jest możliwości zakończenia niniejszego postępowania przed sądem I instancji w rozsądnym terminie 3 lat, przy oczekiwaniu na rzeczony rozstrzygnięcie Trybunału. Tym samym Sąd Okręgowy uznał powinność samodzielnego dokonania oceny zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 23 marca 2016 r. (III CZP 102/15) co do zasady oceny zgodności z Konstytucją norm prawnych nie dokonuje ad casum Sąd Najwyższy lub sądy powszechnie, lecz założenie to obowiązuje dopóty, dopóki Trybunał Konstytucyjny jest władny – w istniejącym otoczeniu normatywnym – realizować swoje funkcje ustrojowe. W niniejszej jednak sprawie taka sytuacja nie zachodzi, gdyż nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ w postaci Trybunału Konstytucyjnego z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Tym samym w niniejszym przypadku możliwość właściwej kontroli konstytucyjnej musi zapewnić obywatelowi sąd powszechny rozpoznający daną sprawę.

Skutkiem dokonanej przez Sąd „rozproszonej kontroli konstytucyjnej” (na podstawie art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. Konstytucji) było pominięcie zakwestionowanych przepisów ustawy przy wydawaniu indywidualnego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, a nie ich usunięcie z katalogu aktów prawnych, co w żaden sposób nie koliduje z uprawnieniami zagwarantowanymi Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Zdaniem Sądu odwołanie zasługuje na uwzględnienie, choć mąż odwołującej formalnie pełnił służbę na rzecz organów totalitarnego państwa, wskazanych w art. 13b ust. 1 znowelizowanej ustawy, o której mowa powyżej. Przepisy ustawy, determinujące treść decyzji organu emerytalno-rentowego, naruszają bowiem przepisy Konstytucji RP, co dyskwalifikuje możliwość uznania wydanej na ich podstawie decyzji, jako zgodnej z prawem.

Sąd Okręgowy stwierdził, że wobec śmierci męża odwołującej nie ma obecnie możliwości weryfikacji czy mąż odwołującej pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Jak wynika bowiem z uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r.: „Kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 723) powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka”. Wobec śmierci męża odwołującej się taka weryfikacja nie jest możliwa.

Za kluczowe, w ocenie Sądu Okręgowego, było uznanie, że w sprawie nie powinny być stosowane przepisy, na których oparto zaskarżoną decyzję, gdyż były one sprzeczne z Konstytucją RP.

Przed wszystkim zdaniem Sądu Okręgowego ustawa zaopatrzeniowa w brzmieniu nadanym mocą art. 1 ustawy nowelizującej z grudnia 2016 r. jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP. Art. 2 Konstytucji, proklamuje zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej zasady wynikają inne „stanowiące trzon państwa demokratycznego i prawnego, takie jak: zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ustawodawca po ponad 6 latach od wprowadzenia poprzedniej regulacji z 2009 r. obniżającej wysokość emerytur i rent funkcjonariuszy, którzy służyli w organach bezpieczeństwa państwa dokonał ingerencji w wysokość rent rodzinnych po funkcjonariuszach, którzy służyli na rzecz totalitarnego państwa i uczynił to po 26 latach od transformacji ustrojowej. Taka ingerencja w prawo do renty rodzinnej z uwagi na wskazany upływ czasu budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji RP a mianowicie z art. 2 Konstytucji RP, bowiem

polega na arbitralnym obniżeniu świadczenia, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zasada zaufania, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, opiera się na wymaganiu pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, które powodują, że jednostka może decydować o własnym postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa oraz przewidywalności konsekwencji prawnych, jakie te działania mogą pociągnąć za sobą (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2010 r., K 6/09).

W przedmiotowej sprawie organ rentowy zaskarżoną decyzją na nowo ukształtował prawo odwołującej do wysokości świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego poprzez kwalifikację prawną okresu służby pełnionej przez zmarłego członka jej rodziny, po którym przysługuje świadczenie w postaci policyjnej renty rodzinnej. A zatem uczynił to przez pryzmat okoliczności dotyczących wyłącznie osoby zmarłej a nie okoliczności dotyczących samego uprawnionego do renty rodzinnej. Strona odwołująca, co bezsporne w dacie wydania decyzji o ustaleniu jej prawa do renty rodzinnej spełniała ustawowe kryteria przyznania jej prawa do tego świadczenia i do chwili obecnej po jej stronie nie zaszły żadne okoliczności powodujące konieczność ponownego ukształtowania jej prawa do tego świadczenia i do jego wysokości. Wobec braku po jej stronie zaistnienia przesłanek do zmiany w prawie do renty rodzinnej, ingerencja w jej wysokość i to znacznym okresie czasu od ustalenia tego prawa i nabycia uprawnień rentowych przez członka rodziny strony odwołującej musi być oceniona za niedopuszczalną w kontekście z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych wskazano, że ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów 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 r. do 31 lipca 1990 r. Autorzy projektu zwracali uwagę, że pomimo ponownego ustalania wysokości rent rodzinnych na podstawie art. 15b ustawy zaopatrzeniowej obniżeniu uległa stosunkowo niewielka liczba tych świadczeń. Mając zatem na uwadze, aby świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, zarówno tych pobierających emerytury policyjne, jak i policyjne renty inwalidzkie, a także renty rodzinne po tych funkcjonariuszach, zostały realnie zmniejszone, ustawodawca uznał, że należy wprowadzić nowe rozwiązania prawne.

W projekcie wyrażono pogląd, że zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL, ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje. W zakresie obniżania wysokości policyjnych rent rodzinnych zauważano, że z jednej strony może się wydawać, że osoby je pobierające nie uczestniczyły bezpośrednio w działaniach aparatu bezpieczeństwa PRL ale podnoszono, że osoby te korzystały z profitów, jakie dawała służba ich małżonków, czy rodziców na rzecz totalitarnego państwa (w szczególności materialnych wynikających z wyższych uposażeń). W konsekwencji projekt wskazywał, że obniżenie rent rodzinnych po byłych funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa należy traktować jako naturalną, w odczuciu sprawiedliwości społecznej, potrzebę zbliżenia ich świadczeń do tych otrzymywanych przez małżonków, bądź dzieci osób, które poniosły szkodę w wyniku służby tych funkcjonariuszy.

Odnosząc przedstawione ratio legis wprowadzenia nowych rozwiązań do sytuacji strony odwołującej Sąd Okręgowy podniósł, że jest to druga procedura obniżenia świadczenia z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa, a obecnie ten sam okres służby z racji zakwalifikowania jako służba na rzecz państwa totalitarnego stanowił przesłankę do ponownego obniżenia świadczenia stanowiącego podstawę do ustalenia renty rodzinnej członkowi jego rodziny a nadto przesłankę do ingerencji w wysokość renty rodzinnej członka jego rodziny i ograniczenie jej wysokości do średniego poziomu renty rodzinnej z systemu powszechnego zabezpieczenia społecznego.

W kontekście powyższego, odwoływanie się przez ustawodawcę do konieczności zniesienia przywilejów emerytalno-rentowych, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa pozostaje w sprzeczności z faktem, że przyznanie świadczeń emerytalno-rentowych dla strony odwołującej nastąpiło w zgodzie z regulami ustawy zaopatrzeniowej obowiązującej w dacie nabycia prawa do renty rodzinnej.

Odwołująca się na mocy prawomocnej decyzji organu rentowego nabyła prawo do renty rodzinnej w 2017 r.

W ocenie Sądu Okręgowego wydanie decyzji obniżającej świadczenie stronie skarżącej, które zostało jej uprzednio przyznane, zgodnie z obowiązującym prawem, nie stanowiło realizacji zasad sprawiedliwości społecznej ale jest w istocie sankcją represyjną i dyskryminującą, o czym świadczy zastosowanie przelicznika w wysokości 0% za lata służby członka rodziny strony odwołującej w organach na rzecz totalitarnego państwa. Sprzeczność z tymi zasadami pogłębia fakt przeniesienia powyższej odpowiedzialności na członków rodziny w tym wdowy i dzieci po funkcjonariuszach, po których przysługuje prawo do renty rodzinnej – tak jak w okolicznościach niniejszej sprawy.

Mąż odwołującej przed rokiem 1990 wykonywał służbę zakwalifikowaną przez ustawodawcę jako służba na rzecz totalitarnego państwa, a tymczasem w roku 2016 r. ustawodawca przyjmuje fikcję prawną, powodującą takie ustalenie wysokości świadczenia, jakby jakiegokolwiek służby nie pełnił bo nie miała ona przełożenia na wysokość świadczenia emerytalnego przysługującego mu do dnia śmierci. Przyjęcie wskaźnika 0% dla ustalenia wysokości świadczenia za okres służby na rzecz totalitarnego państwa należy ocenić nie tyle jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji represyjnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem męża/ojca wnioskodawcy, które taką sankcją by uzasadniało. Takie ukształtowanie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru świadczenia świadczy o represyjnym charakterze ustawy jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa.

Ustawodawca względem strony skarżącej zastosował sankcję nie za to co robił członek rodziny strony odwołującej, a tylko za to w jakich organach państwa służył 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 mu służba na rzecz totalitarnego państwa. Ustawodawca doprowadził więc do sytuacji, w której na mocy przepisu prawa uchwalonego w odległym czasie po zakończeniu służby przez członka rodziny strony odwołującej i już po jego śmierci, ma ona ponosić odpowiedzialność za to, że przysługuje jej świadczenie po osobie uznanej przez ustawodawcę za sługę reżimu totalitarnego. Taka regulacja jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa.

Odnosząc się do treści płynących z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09), wydanego na tle uprzednio obowiązującej ustawy z 23 stycznia 2009 r. należy przyjąć, że ingerencja w prawa do emerytur i rent byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL była dopuszczalna jako, że zostały one nabyte niegodziwie i nawet w sytuacji, gdy doszło do znacznego upływu czasu od daty nabycia tych praw, to ingerencję w ich wysokość uzasadniał ważny interes społeczny. Tym interesem było rozliczenie się z okresem, kiedy państwo pozbawione było demokratycznych struktur, a w szczególności z funkcjonariuszami aparatu bezpieczeństwa okresu PRL, którzy zwalczały dążenia niepodległościowe obywateli. Natomiast obecnie wprowadzone zmiany dotyczą ingerencji w prawo do świadczenia w postaci renty rodzinnej, będącej wszak świadczeniem o charakterze alimentacyjnym, a uzasadnieniem dla objęcia uprawnionych do tego świadczenia sankcją jego obniżenia są okoliczności wprost nie odnoszące się do osób uprawnionych (w postaci służby w organach na rzecz totalitarnego państwa). W tej sytuacji nie może być mowy o tym, że strona odwołująca nabyła prawo do świadczenia w sposób niegodziwy.

Sąd Okręgowy podzielił stanowisko, że zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne, w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń, lecz niewątpliwie powinno to następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji. W wyroku z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że „wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 1995 r., K. 13/94).

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, wskazał, „Środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy – pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa – będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. (...) Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądz zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy”. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są co do zasady prawami nabytymi słusznie (orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91) i jedynie w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90), zważywszy przy tym, że „konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00) oraz „w przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, który dąży (...) do realizacji interesu ogólnospołecznego” (wyrok z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07). W orzeczeniu w sprawie C. i inni (decyzja z 14 maja 2013 r., 15189/10) ETPC, przyznał, że ustawodawca krajowy ma prawo zlikwidować przywileje finansowe o charakterze politycznym, przyznane byłym funkcjonariuszom przez reżimy totalitarne. Może to uczynić pod warunkiem, że podjęte kroki nie są niewspółmierne.

Rozważania na temat ochrony praw nabytych znalazły się także w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2014 r. (K 43/12), w którym wskazano, że prawo do emerytury jest prawem podmiotowym, podlegającym takiej samej ochronie jak inne prawa konstytucyjne, przy czym jego treść jest współwyznaczana przez ustawę. Równocześnie wskazano, iż 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. Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że chodzi tutaj o sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych trzeba dać pierwszeństwo określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. Zdaniem Trybunału, by ocenić dopuszczalność ograniczeń praw nabytych, należy 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.

Tego rodzaju uzasadnienia i rozważań nie ma w projekcie ustawy z 16 grudnia 2016 r., poza ogólnym odwołaniem się do zasad sprawiedliwości społecznej – w szczególności w odniesieniu do rent rodzinnych. Należy podkreślić, że ustawodawca dokonał już raz likwidacji przywilejów emerytalnych dla funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa i obecnie, po pierwsze - nie ma żadnego uzasadnienia stwierdzenie, że u podstaw uchwalenia ustawy z 16 grudnia 2016 r. leży konieczność wyeliminowania istniejącego uprzywilejowania byłych funkcjonariuszy, a po drugie obecnie wypłacane świadczenia emerytalno-rentowe nie zostały przyznane przez reżimy totalitarne a ukształtowane je już w państwie demokratycznym. Wprowadzając kolejną obniżkę świadczeń emerytalnych oraz zasadę obniżenia także rent rodzinnych, choć poprzednia ustawa z 2009 r. ingerencji w to prawo nie przewidywała, ustawodawca nie wskazał, na żadne nowe okoliczności, które uzasadniałyby prymat interesu ogólnego nad prawem strony odwołującej do już ukształtowanego jej prawa do zabezpieczenia społecznego i to na mocy prawomocnej decyzji organu rentowego, opartej o obowiązujące przepisy prawa. Powołanie się na konieczność poprawienia przez ustawodawcę uprzednich rozwiązań nie świadczy o potrzebie zaspokojenia poczucia sprawiedliwości i nie może uzasadniać tak głębokiej ingerencji w prawo własności strony odwołującej, skoro



świadczenie obniżono tak istotnie. Ustawodawca, ograniczając wysokość świadczenia strony odwołującej sięgnął do środka nieadekwatnego dla uzyskania usprawiedliwionego celu, uczynił to zarazem w sposób dotkliwie uciążliwy dla adresatów zakwestionowanych norm.

Wprowadzając zasadę obniżenia rent rodzinnych ustawodawca arbitralnie przyznał sobie prawo do weryfikacji uprzednio wydanych decyzji w sposób de facto dowolny dlatego, że stworzył uprzednio nie dość dobrą ustawę, tymczasem własne uchybienia tak ustawodawcy jak i organu administracji publicznej nie powinny powodować negatywnych skutków dla obywatela działającego w dobrej wierze. W uchwale składu siedmiu sędziów z 26 kwietnia 2017 r. (III UZP 1/17), zwracając uwagę na cel rent rodzinnych Sąd Najwyższy jednoznacznie wskazał na niedopuszczalność odmowy prawa do renty rodzinnej przez weryfikację prawa do emerytury lub renty osoby zmarłej, ustalonej na skutek błędu organu rentowego, argumentując, iż taki sposób naprawienia własnego błędu przez organ rentowy naruszałby konstytucyjne zasady proporcjonalności oraz sprawiedliwości społecznej. Poprawianie przez ustawodawcę własnych rozwiązań tylko z uzasadnieniem, że poprzednie były nie dość dotkliwe jest takim właśnie niedopuszczalnym naruszeniem praw słusznie nabytych. Bezsprzecznie konieczność wyważania interesów jednostki i interesu publicznego zobowiązuje ustawodawcę do wskazywania przesłanek wzruszenia decyzji, które uniemożliwią arbitralne, niczym nieograniczone działania władzy publicznej. O ile na gruncie uprzedniej ustawy z 2009 r. takie przesłanki wzruszenia decyzji istniały – co potwierdził wyrok Trybunału Konstytucyjnego oraz decyzja ETPC, to obecnie brak jest takiego uzasadnienia. Niewątpliwie doszło więc także do naruszenia zasady proporcjonalności.

Stronie odwołującej się obniżono świadczenie z odwołaniem się do konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych ze służbą członka jej rodziny na rzecz państwa totalitarnego, a nastąpiło to w 27 lat po transformacji ustrojowej. W ocenie Sądu Okręgowego w takiej sytuacji – uwzględniając aspekt temporalny – działanie ustawodawcy w tym zakresie należy uznać za niedopuszczalne w demokratycznym porządku prawnym bo ma niewiele wspólnego z zasadami sprawiedliwości społecznej, z zasadami demokratycznego państwa prawa, o których mówi art. 2 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoim orzecznictwie uwagę, że oceniając zgodność aktów normatywnych z analizowaną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest - w danej sferze życia - perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00).

Sąd Okręgowy zwrócił też uwagę na wskazówki płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2012 r. (sygn. akt K 5/11). W orzeczeniu tym oceniano możliwość weryfikacji decyzji emerytalno-rentowych, zwracając uwagę na nieakceptowalną sytuację, gdy po upływie kilku czy kilkunastu lat, w reakcji na dostrzeżone nieprawidłowości w procesie ustalania prawa do świadczeń, organ uzyskuje doraźny instrument umożliwiający wzruszenie wcześniej wydanej decyzji. Choć w orzeczeniu tym chodziło o działanie organu rentowego, to jednak nie oznacza to, że ustawodawca winien mieć nieograniczone temporalnie prawo do takiej ingerencji w ukształtowane zgodnie z prawem uprawnienia emerytalno-rentowe świadczeniobiorców, którzy mieli pełne prawo żyć w przeświadczeniu, że dowody raz już zweryfikowane i uznane za wystarczające, nie będą oceniane ponownie. Ostatecznie więc Trybunał Konstytucyjny doszedł w ww. orzeczeniu do wniosku, że nieograniczona (tak w płaszczyźnie czasowej, jak i z punktu widzenia rodzajów uchybień, jakie miały miejsce przy ustalaniu prawa do świadczeń) możliwość rekwalfikacji dowodów, które stanowiły podstawę wydania pierwotnej decyzji potwierdzającej nabycie prawa, nie spełnia standardu wywodzonego z art. 2 Konstytucji. Odnosząc się do naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, Trybunał podzielił zarzut wnioskodawcy (Rzecznik Praw Obywatelskich), że „(...) ponowne ustalenie prawa do świadczeń musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, tak aby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki a interesem publicznym (...). Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że jakkolwiek w świetle

art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji ustawodawca jest legitymowany do wytyczenia podstaw systemu zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, to pozostawiona mu swoboda wyboru jest ograniczona innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które powinny zostać uwzględnione przy wyborze konkretnych rozwiązań prawnych. Taką zasadą jest w szczególności zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a ponadto zasada proporcjonalności wymagająca zachowania równowagi między ochroną socjalną jednostki, a ochroną interesu publicznego.

Powyższe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dało asumpt do zmian w ustawach emerytalnych i dodania w ustawie z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy znowelizowanego art. 33 w brzmieniu nadanym z dniem 18 kwietnia 2017 r. ustawą nowelizującą z 10 lutego 2017 r. (Dz. U. z 2017/712), zgodnie z którym decyzja organu emerytalnego ustalająca prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ulega uchyleniu lub zmianie na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli: 1) zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawniono nowe okoliczności faktyczne, które mają wpływ na prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia; 2) decyzja została wydana w wyniku przestępstwa; 3) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe; 4) decyzja została wydana na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu emerytalnego przez osobę pobierającą świadczenie; 5) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie, które zostało następnie uchylone, zmienione albo stwierdzono jego nieważność; 6) przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego.

Przy czym jak wynika z art. 33 ust. 4 uchylenie lub zmiana decyzji, o której mowa w ust. 1, nie może nastąpić, jeżeli od dnia jej wydania upłynął okres: 10 lat – w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 2-4; 5 lat – w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1 i 5; 3 lat – w przypadku określonym w ust. 1 pkt 6. Ponadto organ emerytalny odstępuje od uchylenia lub zmiany decyzji, z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 6, jeżeli uchylenie lub zmiana decyzji wiązałyby się z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej, ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności.

Sąd Okręgowy stwierdził, że zdaje sobie sprawę, że przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dodane ustawą z 16 grudnia 2016 r. stanowią odrębną od ww. podstawę prawną do zmiany prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych, lecz należy zwrócić uwagę, że nawet w sytuacji wydania takich decyzji w oparciu o sfalszowane dokumenty czy w wyniku przestępstwa, została wprowadzona 10-letnia bariera, po której zmiana na niekorzyść uprawnionego nie jest możliwa. Wprowadzając takie rozwiązania zwrócono uwagę na 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, zdaniem sądu procedującego w niniejszej sprawie zostały zupełnie zignorowane przy tworzeniu art. 24a ustawy zaopatrzeniowej oraz przy zastosowaniu tego przepisu do odwołującej się.

Uwzględniając powyższe uwagi w odniesieniu do rozpoznawanej sprawy, Sąd Okręgowy uznał, że zastosowanie wobec odwołującej się art. 24a ww. ustawy narusza konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, prawa do ochrony dobrego imienia oraz zabezpieczenia społecznego.

Sąd powołał się w tym względzie na ugruntowane orzecznictwo Trybunału Strasburskiego, że zasady leżące u podstaw art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności „sporządzonego w Paryżu 20 marca 1952 r. (DZ.U. z 1995 r., nr 36, poz. 157) a więc zasady ochrony własności i mienia znajdują zastosowanie w stosunku do rent i emerytur, bowiem prawo do emerytury lub renty stanowi prawo majątkowe w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 (tak np. w sprawie Lakićević i inni przeciwko Serbii i Czarnogórze, skargi do ETPCz nr 27458/06, 37205/06, 37207/06 i 33604/0).

Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów a co zaistniało w przedmiotowej sprawie. Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów czy rencistów a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji. (wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99).

Zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zgodnie natomiast z przepisem art. 67 ust. 1 obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Omawiane przepisy formułują więc zasadniczo dwa prawa podmiotowe: prawo do ochrony mienia i jego poszanowania oraz prawo do zabezpieczenia społecznego. W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości nabytych świadczeń. Jest to indywidualne prawo podmiotowe. Tym bardziej mieści się więc w nim zakaz arbitralnego obniżania tych świadczeń, motywowanego jedynie względami politycznymi, naruszającego zasadę równości, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawo zabezpieczenia społecznego - nie jest dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania nie mające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. W tym aspekcie kwestionowany przepis zdaje się mieć charakter represyjno-odwetowy, niezajdujący ochrony w regulacjach konstytucyjnych i przepisach prawa międzynarodowego. Kwestionowane przez stronę odwołującą przepisy ustawy z 2016 r. w sposób nieusprawiedliwiony, zdaniem Sądu i drastycznie naruszający prawo jej własności ingerują w słusznie nabyte przez nią prawo do renty rodzinnej.

Konkludując Sąd Okręgowy, dokonując samodzielnie oceny zgodności z Konstytucją RP omawianych przepisów ustawy nowelizującej uznał, że przepisy te są niezgodne ze wskazanymi wyżej i szczegółowo omówionymi przepisami oraz zasadami konstytucyjnymi. Tym samym Sąd pierwszej instancji uznał, że rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie winno być oparte o przepisy ustawy, lecz bez stosowania niezgodnych z konstytucją art. 15c, art. 22a , 24a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z art. 13b ww. ustawy.

**Apelację od powyższego wyroku złożył organ rentowy**, zaskarżając go w całości oraz zarzucając Sądowi Okręgowemu naruszenie:

- 1) art. 24a ustawy zaopatrzeniowej przez niezastosowanie, w sytuacji gdy bezspornym jest, że mąż odwołującej Z. K. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w (...) ww. ustawy zaopatrzeniowej;
- 2) art. 8 ust. 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 188 Konstytucji RP przez samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, w oparciu o który wydana została zaskarżona decyzja pomijając wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;
- 3) art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej przez autonomiczne uznanie, że art. 24a ustawy zaopatrzeniowej narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę własności, zasadę równości wobec prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych.

Przy tych zarzutach organ wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z 4 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości renty rodzinnej, a także zasądzenie od odwołującej się na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za obie instancje.

**W odpowiedzi na apelację organu odwołująca się** wniosła o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od organu rentowego na jej rzecz kosztów postępowania odwoławczego według norm przepisanych.

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

#### **Apelacja okazała się w części zasadna, skutkując częściową zmianą zaskarżonego wyroku i poprzedzającą ten wyrok decyzji organu rentowego .**

Postępowanie apelacyjne jest postępowaniem odwoławczym i kontrolnym, zachowuje jednak charakter postępowania rozpoznawczego. W myśl art. 382 k.p.c. sąd drugiej instancji orzeka na podstawie materiału zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji oraz postępowaniu apelacyjnym. W systemie apelacji pełnej sąd drugiej instancji ponownie rozpoznaje sprawę merytorycznie w granicach zaskarżenia. Dokonuje własnych ustaleń faktycznych prowadząc lub ponawiając dowody albo poprzestając na zaaprobowanym materiale zebranym w pierwszej instancji, kontroluje prawidłowość postępowania przed sądem pierwszej instancji. Sąd drugiej instancji może przyjąć za własne lub zmienić ustalenia faktyczne stanowiące podstawę wydania wyroku sądu pierwszej instancji, nawet bez przeprowadzenia postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia, chyba że szczególne okoliczności wymagają ponowienia lub uzupełnienia tego postępowania (postanowienie Sądu Najwyższego z 15 maja 2020 r., sygn. I CSK 637/19).

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie była ocena zgodności z prawem obniżenia odwołującej się wysokości policyjnej renty rodzinnej, co nastąpiło na podstawie decyzji organu emerytalnego z 4 lipca 2017 r.

Sąd pierwszej instancji słusznie zwrócił uwagę, że informacja o przebiegu służby zmarłego męża odwołującej się, przedstawiona przez (...), nie jest dla sądu powszechnego prowadzącego sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych wiążąca, i że kontrola zaskarżonych decyzji organów rentowych polega przede wszystkim na możliwości przeprowadzenia niczym nieograniczonego postępowania dowodowego w zakresie faktów stanowiących podstawę ich wydania. Za słusnością tego stanowiska przemawia utrwalone od lat orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Przypomnieć należy, że już w postanowieniu Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r. (sygn. II UZP 10/11) wyrażono stanowisko, 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 (...) 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 (...) nie mogą natomiast wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych i ich wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów.

Należy przywołać ugruntowany i trafny pogląd, wyrażony stanowczo przez Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20), że w orzecznictwie (SN – przyp. własny SA) wykrystalizował się zasługujący na aprobatę mechanizm, spójny ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (m.in. postanowienie z 12 stycznia 2018 r., I OSK 2848/17), zgodnie z którym informacja o przebiegu służby nie jest władcym przejawem woli organu administracji publicznej (władcym rozstrzygnięciem). Tak rozumiany skutek informacji o przebiegu służby został także zaaprobowany w orzecznictwie sądów powszechnych, co oznacza, że sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji IPN, która może być podważana. W kwestii tej zwrócono uwagę na ograniczone możliwości odniesienia się do treści informacji przez osobę, której ta informacja dotyczy, skoro w czasie jej sporządzenia nie ma ona żadnego na nią wpływu. Funkcjonariusz, którego informacja dotyczy nie może w ramach procedury jej sporządzania, złożyć wniosków dowodowych, przedstawić twierdzeń, które mogłyby wpłynąć na jej treść. Nie ma także trybu administracyjnego zaskarżenia takiej informacji, poddania jej kontroli choćby formalnej, zakwestionowania jej treści. Organ rentowy jest nią związany i przyjmuje zawarte w niej informacje jako ustalone fakty, jednak konstrukcja ta pozbawia funkcjonariuszy możliwości składania środków dowodowych, dotyczących przebiegu i charakteru ich służby, w tym możliwości podważenia i zażądania weryfikacji ustaleń przyjętych przez IPN. Zagadnienie to było przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z 24 lutego

2010 r. (K 6/09) 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. Informacja o przebiegu służby nie jest więc władczym przejawem woli organu administracji publicznej, 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, jest uprawniony do weryfikacji informacji IPN w postępowaniu dowodowym przy zastosowaniu przepisów postępowania cywilnego (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2012 r., K 36/09).

Wypływający z powyższego wniosek jest oczywisty, skoro ustawowym zadaniem sądu powszechnego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych jest merytoryczne rozpoznanie odwołania, to wydany werdykt 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 (art. 473 k.p.c.). Oceny tej nie zmienia fakt, że informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., bowiem przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody (uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20).

Każdy istotny fakt w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych może być dowodzony wszelkimi środkami dowodowymi, które sąd uzna za pożądane, a ich dopuszczenie za celowe. Ukształtowane wieloletnią praktyką orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie akceptuje takie rozwiązanie, że okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowodniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (wyroki: z 14 czerwca 2006 r., I UK 115/06; z 9 kwietnia 2009 r., I UK 316/08; z 16 czerwca 2011 r., III UK 213/10; z 11 sierpnia 2016 r., II UK 323/15; z 11 października 2016 r., I UK 356/15), zaś art. 247 k.p.c., wprowadzający ograniczenia dowodzenia zeznaniami świadków przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną, nie ma zastosowania w tych sprawach (wyrok SN z 16 czerwca 2016 r., III PK 139/15). Oznacza to, że formalne badanie dokumentów, co do których nie istnieje inna procedura pozwalająca zwalczać ustalenia faktyczne czy też umożliwiającą wykazanie rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków w okresie służby, nie realizuje prawa podstawowego do sprawiedliwego procesu, które musi być zagwarantowane (w odróżnieniu do procesów w systemach państwa totalitarnych) nawet w przypadku braku stosownych przepisów dotyczących tego postępowania (wyrok TS z 22 marca 2000 r., C-7/98, D. Krombach v. A. Bamberski).

Skoro sądowi powszechnemu nie wiąże informacja o przebiegu służby, to w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd jest zobowiązany do rekonstrukcji jej przebiegu w konkretnym wypadku. Przedstawione przez ubezpieczonego dowody zwalczające fakty, wynikające z informacji IPN, podlegają swobodnej ocenie Sądu, zgodnie z art. 233 § 1 k.p.c., w szczególności co do długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca pełnienia służby, zajmowanych stanowisk czy stopni służbowych. Co istotne i na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w ww. uchwale z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) i na co zwrócono uwagę w doktrynie, podczas weryfikacji przebiegu służby należy sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy (B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, 2019 nr 87, s. 105).

Sąd Okręgowy nie przeprowadził żadnej analizy dotyczącej przebiegu służby męża odwołującej się, wobec czego, w tym zakresie konieczne było uzupełnienie ustaleń faktycznych na podstawie dokumentacji załączonej do akt sprawy na etapie postępowania przed Sądem pierwszej instancji i nie kwestionowanej co do jej wiarygodności.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że w rozpoznawanej sprawie analiza akt osobowych zmarłego męża odwołującej się, która została załączona do akt sprawy na płycie CD, pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że Z. K. znalazł się w szeregach aparatu bezpieczeństwa publicznego na skutek własnych starań (podanie o przyjęcie do pracy w MO z 6 maja 1985 r.), z własnej, nieprzymuszonej woli. Z. K. 16 stycznia 1986 r. został przyjęty do SB i mianowany funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej na stanowisko inspektora(...) w G.. 1 października 1987 r. Z. K. został mianowany (...) w L.. 24 czerwca 1988 r. Z. K. ukończył (...). Z. K. 16 stycznia 1989 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym. Przez cały okres służby Z. K. pozostawał w (...) w G. (przebieg służby). Był stopniowo wdrażany w obowiązki. Po około dwumiesięcznej pracy zasłużył na powierzanie mu złożonych zadań operacyjnych (sprawozdanie z 21 grudnia 1988 r.).

Przełożeni zwracali uwagę, że pomimo krótkiego staży pracy i małego doświadczenia Z. K. wykazuje dużo własnej inwencji w typowaniu, opracowaniu i pozyskiwaniu (...) i (...) (opinia służbowa z 16 lutego 1987 r.).

Kierownictwo (...) powierzyło mu prowadzenie operacyjnego zabezpieczenia obiektów (...) i (...), należących do (...) w G. (opinia służbowa z 16 lutego 1987 r., sprawozdanie z 21 grudnia 1988 r.). Od września 1988 r. zajmował się operacyjną kontrolą (...) w G. (sprawozdanie z 21 grudnia 1988 r.).

Był oceniany jako funkcjonariusz wiodący w ramach operacyjnej ochrony (...) w G. (wniosek personalny z 1 września 1988 r.).

Uzyskiwane wyniki w pracy zawodowej, zdyscyplinowanie oraz postawa ideowo-polityczna sprawiły, że Z. K. został skierowany w okresie od października 1987 r. do czerwca 1988 r. na przeszkolenie resortowe do (...) przy (...) w L. (sprawozdanie z 21 grudnia 1988 r.).

Po ukończeniu Studium Z. K. powrócił do wcześniejszej pracy, prowadząc w dalszym ciągu operacyjną kontrolę miejscowego przemysłu maszynowego, stosując różne formy i metody pracy operacyjnej pozwalające na rozpoznawanie występujących na tym odcinku nieprawidłowości. Obsługiwał kilkunastu tajnych współpracowników (wniosek personalny z 6 maja 1989 r.).

Jego przełożeni podkreślali, że „(...) w pracy operacyjnej wykazuje wysokie zdyscyplinowanie. W prowadzonych sprawach ewidencji operacyjnej wykazuje wiele inicjatywy własnej. Nie ma zahamowań w prowadzeniu dialogów operacyjnych z osobami będącymi w zainteresowaniu Służby Bezpieczeństwa” (sprawozdanie z 21 grudnia 1988 r.); „(...) samodzielnie pozyskuje osobowe źródła informacji, jak też realizuje zadania w ramach prowadzonych spraw ewidencji operacyjnej (wniosek personalny z 1 września 1988 r.); (...) należycie wywiązuje się z nałożonych zadań, właściwie organizuje pracę z osobowymi źródłami informacji, w tym (...) i (...), obsługuje (...) i prowadzi sprawy ewidencji operacyjnej w liczbie (...) (opinia służbowa z 16 lutego 1987 r.).

Z licznych opinii służbowych, wniosków personalnych i charakterystyk służbowych, zawartych w aktach osobowych Z. K., wynika, że identyfikował się on ideologicznie w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z zaangażowaniem wykonując zlecone mu zadania, wykazując przy tym sumiennosc, inicjatywę i dyscyplinę. Jego pełna zaangażowania postawa była uzasadnieniem dla wniosków służących awansom służbowym w toku służby i dodatkowemu nagradzaniu.

Powyższe fakty dotyczące przebiegu służby Z. K. wynikają z dokumentów znajdujących się w formie zapisu elektronicznego na dołączonej do niniejszych akt płycie CD zawierającej jego zdigitalizowane akta osobowe oraz z informacji opublikowanych przez (...). Zdaniem Sądu Apelacyjnego, dokumenty sporządzane na bieżąco w okresie pełnienia przez Z. K. służby w organach bezpieczeństwa państwa są wiarygodne pod względem autentyczności zawartych w nich treści. Na części dokumentów widnieje podpis Z. K. oznaczający zapoznanie się i akceptację zawartych w nich treści. Sąd odwoławczy nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że przedstawione dane i informacje miałyby być zniekształcone, a tym bardziej niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy. Natomiast Sąd pierwszej instancji

pomijając szereg przytoczonych wyżej, poczynionych w instancji odwoławczej, ustaleń opartych na dokumentach w postaci akt osobowych Z. K., a także dotyczących samej jednostki, w której pełniona była przez niego służba naruszył przepis art. 233 § 1 k.p.c.

Posiłkując się powszechnie znanymi faktami z historii najnowszej Sąd Apelacyjny odnotował, że Centralę Służby Bezpieczeństwa stanowiła część komórek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, czyli niektóre jego departamenty i biura (a także inne jednostki równorzędne). Wojewódzkimi odpowiednikami jednostek centralnych SB były wydziały (i inne komórki równorzędne) tworzące w komendach wojewódzkich Milicji Obywatelskiej wyodrębniony pion kierowany przez zastępców komendantów ds. bezpieczeństwa (od maja 1967 r. ds. SB). W sierpniu 1983 r. komendy przemianowano na wojewódzkie urzędy spraw wewnętrznych, a zastępcy komendantów objęli stanowiska zastępców szefów urzędów. W zależności od wielkości i znaczenia województwa kierownictwo Służby Bezpieczeństwa składało się z jednego, dwóch lub trzech zastępców (w tym I zastępcy). Kontrolą pracy SB zajmowały się inspektoraty kierownictwa jednostek bezpieczeństwa / SB, w czerwcu 1975 r. w ich miejsce powstały zespoły ds. SB w nowo utworzonych wydziałach inspekcji. Obsługę logistyczną wydziałów operacyjnych SB i MO zapewniały wspólne dla obu służb jednostki administracyjno-gospodarcze.

Na szczeblu powiatowym w większości komend miejskich i powiatowych działały referaty ds. bezpieczeństwa /SB. Komórki te istniały do końca maja 1975 r. i z reguły składały się z grup operacyjnych (piony II, III i IV), paszportów (później także dowodów osobistych), techniki operacyjnej, perlustracji korespondencji oraz przejściowo rejestracji cudzoziemców. Referatami kierowali zastępcy komendantów ds. bezpieczeństwa, od kwietnia 1967 r. określani jako I zastępcy ds. SB (ponadto w 24 największych komendach utworzono stanowiska dodatkowych zastępców). Po zlikwidowaniu powiatów w czerwcu 1975 r. pion Służby Bezpieczeństwa wycofano z jednostek niższego stopnia, jedynie w części komend miejskich i komisariatów funkcjonowały grupy operacyjne poszczególnych wydziałów SB komend wojewódzkich.

Po kilku latach struktury terenowe organów bezpieczeństwa zostały odtworzone (pierwsze próby miały miejsce w połowie 1982 r. w województwach legnickim i opolskim). W styczniu 1983 r. województwa podzielono na rejony, w których od kwietnia 1983 r. działały komórki SB z odrębnymi zastępcami na czele. Funkcję komend rejonowych pełniły komendy miejskie, dzielnicowe (tylko w Krakowie, Łodzi, Warszawie i Wrocławiu) oraz komisariaty, w sierpniu 1983 r. w ich miejsce powołano rejonowe, miejskie i dzielnicowe urzędy spraw wewnętrznych. W skład SB w większości z nich wchodziły odpowiedniki pionów operacyjnych (II, III, IV, V, później także VI), paszportów, techniki operacyjnej oraz perlustracji korespondencji (w zależności od liczby etatów zorganizowane w grupy, referaty, sekcje lub wydziały).

Pion IIIA / V (ochrona operacyjna przemysłu) został utworzony w miejsce pionu III w 1979 r. W latach 1979–1981 do jego zadań należała również ochrona operacyjna rolnictwa. W 1989 r. pion włączono do nowo utworzonego pionu ochrony gospodarki. Na szczeblu centralnym obejmował Departament IIIA MSW (od 1 maja 1979 r. do 1 grudnia 1981 r.), a następnie Departament V MSW (od 1 grudnia 1981 r. do 1 września 1989 r.) Na szczeblu terenowym obejmował zaś wydziały IIIA / V KW MO / WUSW (funkcjonowały od 1 lipca 1979 r. do 1 listopada 1989 r.). W ramach pionu do 1 listopada 1989 r. funkcjonował również wydział IIIA-1 / V-1 w Warszawie, wydziały V-1 utworzone w Katowicach w lutym 1982 r. i we Wrocławiu w styczniu 1983 r., wydziały V-2 utworzone w Katowicach w lutym 1982 r. i w Warszawie w marcu 1982 r. oraz inspektorat operacyjnej ochrony elektrowni jądrowej w Żarnowcu utworzony w Gdańsku w grudniu 1988 r.

Stan faktyczny podlegał także uzupełnieniu o fakt wynikający z akt emerytalnych Z. K.. Z załącznika do spornej decyzji wynika, że Z. K. wysłużył (poza zakwestionowanym okresem 3 lat, 11 miesięcy i 17 dni) 26 lat, 3 miesiące i 27 dni. Służba ta przekładała się na posiadanie przez niego niekwestionowanej wysługi (nie zakwalifikowanej jako służba na rzecz totalitarnego państwa) na poziomie 72,58% podstawy wymiaru.

Zawarte w apelacji zarzuty natury procesowej, odnoszące się do wadliwie dokonanych ustaleń faktycznych okazały się zasadne w zakresie, w jakim konieczne było ich uzupełnienie o wyżej opisane fakty.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, w pierwszej kolejności przypomnieć należy, że na mocy 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 2016r. poz. 2270) ustawodawca wprowadził do porządku prawnego regulację dającą podstawę do obniżenia rent rodzinnych po osobach, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do nowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego” – zgodnie z art. 13b ust. 1 za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, obniżyła świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego.

W art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, dotyczącym obniżenia renty rodzinnej po funkcjonariuszu pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., ustanowiono, że renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, że wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a (ust. 1). Wysokość renty rodzinnej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 3). W celu ustalenia wysokości renty rodzinnej, zgodnie z ust. 1 i 2, organ emerytalny występuje do (...) z wnioskiem o sporządzenie informacji, o której mowa w art. 13a ust. 1. Przepisy art. 13a stosuje się odpowiednio (ust. 3).

Sąd Okręgowy zmieniając przedmiotową decyzję organu rentowego i ustalając, że odwołującej się przysługuje prawo do renty rodzinnej w wysokości określonej przed 1 października 2017 r. przyjął, jako kluczową dla rozstrzygnięcia ocenę, że znowelizowane przepisy ustawy zaopatrzeniowej, na których oparto zaskarżoną decyzję, nie powinny mieć zastosowania, jako sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej tzn. m.in. z wynikającymi z Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej, ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, prawa do ochrony dobrego imienia oraz prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Sąd pierwszej instancji w konkluzji swych rozważań prawnych doszedł do wniosku, że choć mąż odwołującej się przed 1 sierpnia 1990 r. pełnił służbę w jednostkach organizacyjnych zakwalifikowanych przez ustawodawcę jako organy totalitarnego państwa, to jednak rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie znajduje oparcie w przepisach ustawy zaopatrzeniowej bez stosowania niezgodnych, w ocenie tego Sądu, z Konstytucją art. 24 a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b tej ustawy.

Niezależnie od powyższej koncepcji Sąd pierwszej instancji podniósł, że organ rentowy nie wykazał, że zmarły pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, powołując się na treść uchwały Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z 16 września 2020 r., w której wskazano, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie 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 ten podkreślił, że profesjonalny pełnomocnik organu rentowego nie zgłaszał wniosków dowodowych i w istocie nie wywodził, by zmarły, po którym przysługuje odwołującej się renta, dopuszczał się czynów związanych z naruszeniem podstawowych praw i wolności.

Ostatecznie Sąd pierwszej instancji, jako wiodącą przedstawił argumentację odwołującą się do stwierdzonej sprzeczności przepisów ustawy zaopatrzeniowej, na podstawie których wydana została zaskarżona decyzja, z Konstytucją RP.

Sąd Apelacyjny uznaje za trafne, z zastrzeżeniem, że jedynie co do zasady, rozważania Sądu pierwszej instancji wskazujące na dopuszczalność stosowania przez sąd powszechny rozproszonej kontroli konstytucyjnej i pominięcia w



procesie subsumcji określonego przepisu ustawy z uwagi na jego niekonstytucyjność, bez uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Problem tego rodzaju bezpośredniej kontroli w procesie stosowania prawa był wielokrotnie rozważany w orzecznictwie (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., III CZP 95/19, LEX nr 3066660). Sąd Apelacyjny podziela pogląd, że powyższa kompetencja, wynika z przepisów art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednak skorzystanie z niej, może mieć miejsce wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017r., sygn. akt I UK 325/16 LEX nr 2389585). Wskazać należy, że art. 193 Ustawy Zasadniczej nie nakłada na sąd obowiązku zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, co do zgodności aktu normatywnego z Ustawą Zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Stosowanie bezpośrednio Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia wyraźnej luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest w sposób oczywisty niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to, co błędnie zarzuca apelujący, kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego (sąd nie orzeka „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego), gdyż formalnie zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w analogicznych sprawach.

W niniejszej sprawie przesłanką przemawiającą za samodzielnym, bez dalszego oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (obecnie już ponad 6 lat), rozpoznaniem sprawy przez Sąd jest dodatkowo, wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinność sądu sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez zwłoki, przy jednoczesnym braku udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny do dnia rozpoznania sprawy, odpowiedzi na pytanie prawne, zadane w trybie art. 193 Konstytucji (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 października 2015 r., III KRS 34/12, OSNAPiUS 2017, Nr 9, poz. 119).

Wskazać należy, że stwierdzenie w procesie wymierzania sprawiedliwości wystąpienia oczywistej kolizji między przepisami ustawy, a regulacjami zawartymi w Ustawie Zasadniczej uzasadnia dokonanie wykładni z uwzględnieniem hierarchii źródeł prawa wynikającej z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale także może, w okolicznościach konkretnej sprawy, uzasadniać pominięcie zastosowania przepisu rangi ustawowej sprzecznego w sposób oczywisty z Ustawą Zasadniczą.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20, LEX 2467938) „niekiedy rzeczywiste znaczenie ustawy może ujawnić się dopiero w procesie jej stosowania, bowiem niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK- ZU 1998 Nr 4, poz. 52). W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny (a także inne organy władzy sądowniczej) powinny w pierwszym rzędzie wykorzystać technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, tak aby wyeliminować nieprawidłowości jej stosowania i narzucić organom władzy publicznej właściwe rozumienie przepisów ustawy. Są jednak granice posługiwania się tą techniką, zwłaszcza gdy praktyka stosowania ustawy narusza podstawowe prawa i wolności jednostki. W takiej sytuacji konieczne może okazać się orzeczenie niekonstytucyjności ustawy, gdyż ustawa sformułowana w sposób na tyle niepełny lub nieprecyzyjny, że pozwala na nadawanie jej praktycznego kształtu kolidującego z Konstytucją, nie odpowiada konstytucyjnym wymaganiom stanowienia prawa. Ocena możliwa jest tylko na tle konkretnej praktyki stosowania poszczególnych przepisów (...)”. Podkreślenia zatem wymaga, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe, odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wyjątkowym wypadku, gdy zachodzi sytuacja jego oczywistej niekonstytucyjności.

Konkludując, Sąd Apelacyjny nie znalazł podstaw do podważenia, co do zasady, kompetencji Sądu pierwszej instancji do zastosowania w procesie orzekania bezpośredniej kontroli konstytucyjnej przepisów, na podstawie których została wydana decyzja będąca przedmiotem niniejszego postępowania. W okolicznościach niniejszej sprawy, nie było uzasadnione dalsze zawieszenie postępowania przed Sądem pierwszej instancji, jak również zawieszenie postępowania w instancji odwoławczej, z uwagi na, trwające już ponad sześć lat, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Jednocześnie Sąd Apelacyjny, na gruncie niniejszej sprawy, mającej za przedmiot rentę rodzinną po funkcjonariuszu pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w latach 1986-1990, nie podziela argumentacji i rozważań Sądu pierwszej instancji, które doprowadziły ten Sąd do podważenia, jako niekonstytucyjnej, w istocie całości regulacji z zakresu zaopatrzenia służb mundurowych, odnoszącej się do renty rodzinnej po funkcjonariuszu pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny wskazuje, że postępowanie sądowe toczące się na skutek odwołań od decyzji Dyrektora ZER MSWiA w W. wydanych na podstawie 24a (również art. 15c oraz 22a ) ustawy zaopatrzeniowej nie może cechować się automatyzmem podejmowania rozstrzygnięć niezależnie od tego, czy dochodzi do oddalenia odwołania, czy do zmiany zaskarżonej decyzji. Sąd rozpoznający taką sprawę nie powinien bowiem wyrokować na podstawie dokonanej niejako a priori oceny, że wszystkie decyzje wydane na podstawie wskazanych wyżej przepisów godzą w konstytucyjne prawa odwołujących się. Przyjęcie takiego modelu oznaczałoby wyłączenie z góry przez sąd powszechny całej regulacji z zakresu zabezpieczenia społecznego, której zgodność z Konstytucją nie została podważona w trybie art. 188 ust. 1 Konstytucji RP oraz automatyczne zaakceptowanie, że wszystkie odwołania od decyzji Dyrektora ZER MSWiA ustalających ponownie wysokość świadczeń zaopatrzeniowych należnych funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa, lub członkom ich rodzin, byłyby zmieniane, jako oparte na niekonstytucyjnych przepisach, bez uprzedniego zbadania ustalonych w sposób kompletny okoliczności konkretnej sprawy.

Argumentacja Sądu Okręgowego przytoczona w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku mogłaby teoretycznie znaleźć zastosowanie niemalże w każdej sprawie toczącej się na skutek odwołania od decyzji obniżającej świadczenia z zaopatrzenia emerytalno-rentowego w związku z faktem pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w organach bezpieczeństwa wymienionych w art. 13 b znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Okręgowy powołując się na obowiązek dokonywania indywidualnej oceny sytuacji każdego świadczeniobiorcy, sam zastosował arbitralną, oderwaną od stanu faktycznego sprawy, ocenę zaskarżonej decyzji przez automatyzm przy wydaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Wskazać należy, że celem ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową była dalsza, realna likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa uzyskanych przez nich z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Należy przy tym uwzględnić, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszającej podstawowe prawa człowieka, zwalczającej organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Już w uzasadnieniu ustawy nowelizującej z 2009 r. dostrzeżono, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za sprzeniewierzenie się wartościom niepodległościowym, wolnościowym i demokratycznym oraz udział w utrwalaniu nieludzkiego systemu władzy.

Zauważyć przy tym należy, że na uprzywilejowanie w zakresie emerytalno-rentowym byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa składało się szereg elementów. Wynikało ono często już tylko z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało takim funkcjonariuszom, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością, ale również z ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jako podstawa wymiaru świadczeń w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne funkcjonariuszowi

na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej). O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego w suwerennym i demokratycznym państwie jest zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa.

W przedmiocie utraty przez osoby pełniące służbę w organach bezpieczeństwa państwa byłego reżimu komunistycznego (na skutek nowelizacji z 2009 r.) uprzywilejowania w sferze praw emerytalnych wypowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w decyzji nr 15189/10 z 14 maja 2013 r. wskazał, że ustawa zmieniająca (z 23 stycznia 2009 r.) nie narusza art. 3, art. 6 § 1 i 2, art. 7, art. 8 i art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 1 Protokołu nr 1 do tej Konwencji. ETPC potwierdził, że wszystkie zasady mające generalnie zastosowanie w sprawach na tle art. 1 Protokołu nr 1 mają również znaczenie w przypadku emerytur. W wymienionej decyzji wskazano, że ustawodawca krajowy wyposażony w bezpośrednią legitymację demokratyczną jest lepiej przygotowany do oceny, czy w danym kraju ze względu na jego wyjątkowe doświadczenie historyczne i polityczne interes publiczny wymagał przyjęcia określonych środków dekomunizacji, aby zapewnić większą sprawiedliwość społeczną albo stabilność demokracji. Równocześnie, władze krajowe, ze względu na bezpośrednią wiedzę o swoim kraju, były uprawnione do potępienia w wybranym przez siebie czasie i formie, instytucji lub działań z przeszłości, które zgodnie z historycznym doświadczeniem kraju odrzucały zasady demokracji, rządów prawa i praw człowieka. Trybunał wskazał że, „w celu zapewnienia większej sprawiedliwości systemu emerytalnego Państwo mogło w uprawniony sposób przyjąć środki mające na celu zakończenie uprzywilejowania emerytalnego uznawanego za niezasadne i nieuczciwie uzyskane”. ETPC zaakceptował również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który odrzucił argument, jakoby ustawa z 2009 r. służyła celom zemsty i kary zbiorowej. W ww. decyzji wskazano, że „zmniejszenie przywilejów emerytalnych osób, które przyczyniały się do utrzymywania władzy, lub które czerpały korzyści z opresyjnego ustroju, nie może być postrzegane jako forma kary. Emerytury w niniejszej sprawie zostały obniżone przez krajowe ciało ustawodawcze nie dlatego, że skarżący popełnili przestępstwo lub byli osobiście odpowiedzialni za naruszenia praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane z powodów politycznych jako nagroda za usługi uznane za szczególnie pożyteczne dla komunistycznego Państwa. Zważywszy na powód ich przyznania oraz na sposób, w jaki zostały nabyte, nie można na nie spojrzeć inaczej niż jak na rażącą niesprawiedliwość z punktu widzenia wartości stanowiących fundament Konwencji. W tym stanie rzeczy istnienie lub nieistnienie osobistej winy osób korzystających z takich nieuczciwych przywilejów nie ma znaczenia przy rozstrzygnięciu kwestii zgodności z art. 1 Protokołu nr 1.”

Powyższe argumenty pozostają aktualne w kontekście nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r. skutkującej także obniżeniem świadczeń rentowych. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową z 2016 r., ustawa ta ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów wynikających z pracy 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 r. do 31 lipca 1990 r. oraz świadczeń pochodnych jakimi są renty rodzinne.

Zdaniem projektodawcy wprowadzone na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie. Ustawodawca wprowadzając nowe rozwiązania prawne miał na celu realne zmniejszenie świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, zarówno tych pobierających emerytury policyjne, jak i policyjne renty inwalidzkie, a także renty rodzinne po tych funkcjonariuszach. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu do ustawy nowelizującej „przepisy dotyczą obniżenia wysokości policyjnych rent rodzinnych ze względu na fakt, że renty rodzinne są świadczeniami pochodnymi od policyjnych emerytur i rent inwalidzkich, gdyż osoba uprawniona do renty rodzinnej nabywa prawo do tego świadczenia w miejsce emerytury lub renty, która przysługiwała lub przysługiwałaby zmarłemu”. Skoro więc projektodawca negatywnie ocenia służbę na rzecz totalitarnego państwa i związaną z nią uprzywilejowaną sytuację w zakresie świadczeń emerytalnych i rentowych, obniżeniu muszą ulec także – w konsekwencji - policyjne renty rodzinne przyznane po osobach, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa.

W zakresie obniżania wysokości policyjnych rent rodzinnych, z jednej strony może się wydawać, że osoby je pobierające nie uczestniczyły bezpośrednio w działaniach aparatu bezpieczeństwa PRL. Z drugiej jednak strony korzystały z profitów, jakie dawała służba ich małżonków, czy rodziców na rzecz totalitarnego państwa (w szczególności materialnych wynikających z wyższych uposażeń). Mając na uwadze, że renta rodzinna stanowi świadczenie pochodne od emerytury lub renty inwalidzkiej, projektodawca uznał, że uprzywilejowany (w stosunku do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych – co jest kwestią bezdyskusyjną) system ustalania prawa do policyjnej renty rodzinnej, stawia pozostałych po nich rencistów rodzinnych w sytuacji znacznie korzystniejszej od rencistów rodzinnych otrzymujących świadczenia z ZUS. Dlatego też obniżenie rent rodzinnych po byłych funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa należy traktować, jako naturalną, w odczuciu sprawiedliwości społecznej, potrzebę zbliżenia ich świadczeń do tych otrzymywanych przez małżonków, bądź dzieci osób, które otrzymują świadczenia z powszechnego systemu emerytalnego, w tym osób, które poniosły krzywdy w wyniku służby tych funkcjonariuszy. Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że decyzja ustawodawcy o obniżeniu również świadczeń, jakimi są renty rodzinne, miała co do zasady na celu przede wszystkim realizację zasady sprawiedliwości społecznej.

Sąd Apelacyjny nie podziela argumentacji Sądu pierwszej instancji o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej przez odebranie świadczenia, które zostało przyznane zgodnie z obowiązującym w dacie przyznania, prawem. Sąd ten pominął całkowicie kontekst historyczny i genezę nabycia prawa do renty rodzinnej, która sięga służby Z. K. na rzecz totalitarnego państwa w latach wprowadzania w Polsce dominacji obcego mocarstwa. Powoływanie się na prawo obowiązujące w dacie nabycia prawa do renty jest w tym kontekście całkowicie nieuzasadnione. Nie można bowiem mówić o sprawiedliwości społecznej w państwie, jakim było PRL, w którym naruszano podstawowe prawa człowieka, przy zapewnieniu ochrony ze strony państwa i uprzywilejowania osobom pełniącym służbę w aparacie dokonującym takich naruszeń i przy jednoczesnym braku zapewnienia jakiegokolwiek realnej ochrony prawnej osobom przez ten aparat pokrzywdzonym.

Sąd pierwszej instancji nie zdobył się na refleksję dotyczącą ofiar reżimu, w tym sierot oraz wdów, nie mających prawa do jakichkolwiek świadczeń i niejednokrotnie przez lata ponoszących w bardzo szerokim zakresie (rodzinnym, osobistym, zawodowym, majątkowym) negatywne konsekwencje swoich niewłaściwych, w ocenie ówczesnych komunistycznych władz, powiązań rodzinnych.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, regulacje zawarte we wskazanych przepisach generalnie nie stanowią też naruszenia powszechnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa osób uprawnionych do renty rodzinnej po funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w jednostkach wchodzących w skład organów bezpieczeństwa państwa, które stosowały bezprawne i niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, jak również osób będących beneficjentami świadczeń pochodnych od świadczeń przyznanych z tytułu tego rodzaju usługi.

Funkcjonariusze SB zarówno w czasie swojej aktywności zawodowej, jak i po jej zakończeniu korzystali z licznych przywilejów, w tym mających wymiar finansowy, przy jednoczesnym braku podstaw dla akceptacji takiego stanu. Powyższe uprzywilejowanie obejmowało również członków rodzin funkcjonariuszy. Zauważyć należy, że realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawa realizującym zasady sprawiedliwości społecznej mogą oczekiwać również obywatele nie godzący się na dalsze utrzymywanie tego rodzaju uprzywilejowania, w szczególności pielęgnujący pamięć o ofiarach zbrodni komunistycznych, które zostały całkowicie pozbawione możliwości nabycia jakichkolwiek świadczeń, lub były represjonowane przez aparat bezpieczeństwa i często korzystają z zaniżonych świadczeń emerytalno-rentowych.

Zestawiając uprzywilejowaną sytuację funkcjonariuszy organów, składających się na system represji totalitarnego państwa z sytuacją zwykłych obywateli PRL, a zwłaszcza ofiar reżimu, w tym osób zaangażowanych w walkę na rzecz niepodległości i suwerenności państwa polskiego oraz odzyskania przez społeczeństwo podstawowych, przynależnych mu praw i wolności, nie sposób nie dostrzec rażącej dysproporcji. Nie istnieje zatem uzasadnienie dla przedkładania interesów i oczekiwań członków rodzin korzystających ze świadczeń po byłych funkcjonariuszach pełniących służbę na

rzecz totalitarnego państwa w organach wymienionych w ustawie zaopatrzeniowej nad słuszną potrzebę tych licznych obywateli, którzy doznali krzywd na skutek działań organów służby bezpieczeństwa państwa.

Sąd pierwszej instancji uznał za niedopuszczalne, aby na mocy przepisu uchwalonego w odległym czasie po zakończeniu służby przez członka rodziny odwołującej i już po jego śmierci, ponoszona była odpowiedzialność odwołującej się, korzystającej z renty rodzinnej, za to że przysługuje jej świadczenie po osobie zmarłej, uznanej przez ustawodawcę za sługę reżimu totalitarnego. Zdaniem tego Sądu jest to nie do pogodzenia z zasadą ochrony praw słuszenie nabytych, zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą proporcjonalności i tym samym z zasadą demokratycznego państwa prawa. Zauważyć jednak należy, że znowelizowana regulacja w ustawie zaopatrzeniowej, w założeniu nie miała charakteru „sankcji represyjnej”, natomiast, jak wynika z uzasadnienia jej projektu zmierzała do realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Jej skutkiem miało być ujednoczenie świadczeń nabytych w związku ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, przy jednoczesnym odmiennym traktowaniu świadczeń z taką służbą nie mającą związku. Trudno bowiem znaleźć uzasadnienie dla dalszego utrzymywania wysokości renty rodzinnej nabytej po funkcjonariuszu, który pełnił służbę w latach 1986-1990, identyfikując się ideologicznie z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który wykonując zleczone mu zadania, czynnie i aktywnie wspierał ten system na poziomie renty rodzinnej po funkcjonariuszu służb mundurowych, który pełnił zwykłą służbę publiczną. Sąd pierwszej instancji całkowicie pominął powyższy aspekt, skupiając swoją uwagę wyłącznie na krzywdzie odwołującej się i potrzebie ochrony jej praw.

Obniżenie świadczenia rentowego w omawianych okolicznościach nie stanowi też naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantowanego przepisem art. 67 ust 1 Konstytucji. Podkreślić należy, że skutkiem zastosowania przepisów ustawy nowelizującej z 2016 r. nie było odebranie świadczeń, tylko obniżenie ich wysokości. I. K. przed obniżeniem świadczenia pobierała rentę rodzinną w wysokości 4.693,50 zł. Obniżona renta rodzinna I. K. wyniosła 1.747,19 zł, co oznacza, że poziom świadczenia odwołującej się, po jego obniżeniu, jest porównywalny do poziomu rent rodzinnych pobieranych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Nie można zatem uznać za słuszny argumentu o pozbawieniu jej prawa do zabezpieczenia społecznego.

Nie jest przy tym uzasadnione wywodzenie pozytywnych skutków dla beneficjentów rent rodzinnych po byłych funkcjonariuszach SB z okoliczności, że powyższe obniżenie nastąpiło po ponad dwudziestu latach od transformacji ustrojowej. Postulat realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, mający oparcie w przepisie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, pozostał bowiem aktualny i priorytetowy, zaś zachowanie wskazanego stanu uprzywilejowania w zakresie zabezpieczenia rentowego przez tak długi okres należy uznać za sytuację korzystną dla beneficjentów powyższego zaopatrzenia, którzy w demokratycznym państwie prawa, realizującym zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) nie powinni oczekiwać, że opisane przywileje zostaną w dalszym ciągu utrzymane. Nie może być przy tym mowy o pozbawieniu I. K. prawa do świadczenia i nie jest kwestionowany fakt, że spełniała ona przesłanki do nabycia prawa do świadczenia. Jednak pierwotna wysokość renty została określona z uwzględnieniem wysługi męża odwołującej się pełnionej na rzecz totalitarnego państwa w latach 1986-1990.

Wobec powyższego, za zasadne w przeważającym zakresie należy uznać zarzuty apelacji naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów Konstytucji RP, przede wszystkim odnoszące się do automatyzmu, z jakim Sąd pierwszej instancji podważył przepisy obowiązującej ustawy, w oderwaniu od stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy, kontekstu historycznego i charakteru służby pełnionej przez Z. K. w latach 1986-1990, której analizę pominął, oraz dotychczasowego dorobku orzeczniczego odnoszącego się do oceny funkcjonującej w PRL służby bezpieczeństwa i celów nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej.

Wskazać w tym miejscu należy, że Z. K. pełnił służbę, szczegółowo opisaną wyżej, w (...) w G. w(...), będącej terenowym odpowiednikiem (...), wymienionego w (...) ustawy zaopatrzeniowej, a także odbywał szkolenie zawodowe w trakcie tej służby ((...) ustawy zaopatrzeniowej).

Zgodnie z utrwalonym i jednolitym do tej pory orzecznictwem, przepisy dotyczące ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego należy co do zasady, wyklądać w sposób ścisły, co wskazuje na priorytet wykładni gramatycznej, zaś przy pozytywnym rezultacie wykładni gramatycznej, co do zasady, nie jest uzasadnione stosowanie innych rodzajów wykładni, zwłaszcza o charakterze zawężającym lub rozszerzającym literalną treść interpretowanej regulacji. Odstąpienie od tej reguły powinno mieć miejsce wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, np. przy wystąpieniu sprzeczności w systemie prawa, w tym oczywistej niezgodności danej normy z Konstytucją. Ścisła wykładnia przepisów ustawy nowelizującej wyklucza kwalifikowanie funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, jako podlegających regulacjom tej ustawy, lub nie, z uwagi na ocenę ich konkretnych czynów i zaangażowania, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie.

Sąd Apelacyjny nie podziela argumentacji, że obowiązkiem organu rentowego było wykazanie dowodowe, że dany funkcjonariusz nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa rozumianej jako konkretne czyny i działania skierowane bezpośrednio na realizację zasadniczych celów i zadań organów służby bezpieczeństwa. Tego rodzaju inicjatywa dowodowa jest o tyle zbędna, że sama przynależność służbowa do struktur organów bezpieczeństwa państwa i wykonywanie zadań, chociażby o charakterze pomocniczym, w ramach służby w organach wymienionych w art. 13b, została przez ustawodawcę zakwalifikowana wprost, jako służba na rzecz państwa totalitarnego. Założenie, że obniżenie świadczenia przewidziane ustawą nowelizującą wymaga wykazania dowodowego popełnienia przez funkcjonariusza konkretnych czynów skierowanych przeciwko powszechnie akceptowanym, istotnym wartościom jest też nietrafne z uwagi na oczywiste, niewątpliwie znane również ustawodawcy trudności dowodowe w tym zakresie. Nie można przyjąć, że przepisy dotyczące zaopatrzenia emerytalno-rentowego, które powinny być stosowane jednolicie wobec wszystkich osób spełniających precyzyjnie określone przesłanki, wymagają dodatkowo interpretacji wiążącej się z koniecznością wykazania dowodowego najczęściej nieudokumentowanych, lub udokumentowanych w sposób szczątkowy, faktów mających miejsce przed 1990 r., wiążących się z bieżącą, niejednokrotnie tajną, działalnością funkcjonariusza, na temat której najczęściej nie ma szczegółowych informacji w jego aktach osobowych.

W sytuacji, gdy jak powszechnie wiadomo, dokumenty organów bezpieczeństwa państwa, w szczególności na początku lat 1989-1990 były na masową skalę niszczone oraz zważywszy na fakt, że zakres informacji zawarty w aktach osobowych funkcjonariuszy jest bardzo ograniczony, ustalanie obecnie indywidualnych przewinień na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwach IPN jest niemożliwe i niecelowe, a także niewątpliwie sprzeczne z intencją ustawodawcy. Taka praktyka powodowałaby ponadto szereg wątpliwości co do tego według jakich norm i standardów należy dokonywać takiej oceny (karnej czy cywilnej czy jeszcze innej), jaka powinna być minimalna waga i liczba takich „czynów”, aby cały okres ww. służby wyczerpywał dyspozycję art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a co za tym idzie – wystąpiłoby niewątpliwie ryzyko różnych ocen i w konsekwencji zróżnicowanej praktyki określania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalno-rentowego, przy analogicznych stanach faktycznych, co byłoby niedopuszczalne. Zauważyć też należy, że informacje zawarte w aktach osobowych funkcjonariuszy wymagają odpowiedniego przetworzenia, dla wydobywania zawartych w nich rzeczywistych treści. Uwagi dotyczące zaangażowania i sumienności w wykonywaniu obowiązków, czy też dyspozycyjności nie powinny być odczytywane w sposób bezrefleksyjny, z pominięciem kontekstu historycznego oraz dalszych uwag, których pełne są akta osobowe funkcjonariuszy, doceniających ich właściwą postawę ideowo-polityczną, światopogląd materialistyczny, czy zaangażowanie w działalność PZPR. Z kolei dowody osobowe sprowadzają się przede wszystkim do zeznań samych funkcjonariuszy, których dotyczy obniżenie świadczeń, lub beneficjentów rent rodzinnych (w niniejszej sprawie taki dowód nie był przeprowadzony), zatem ich wartość dowodowa jest niska, z uwagi na bezpośrednie zainteresowanie wynikiem sporu oraz powszechną tendencją do wybiórczego przedstawiania faktów, marginalizowania negatywnej roli w strukturach SB, a także z uwagi na upływ czasu, mający wpływ na zatarcie w pamięci faktów i okoliczności związanych z zatrudnieniem w organach bezpieczeństwa państwa. Zeznania te, ocenione w zestawieniu z dokumentami znajdującymi się w aktach osobowych funkcjonariusza oraz powszechną wiedzą o funkcjonowaniu państwa jakim była PRL, w świetle zasad logiki i doświadczenia życiowego, nie mogą być traktowane, jako nie budzący wątpliwości materiał dowodowy służący ustaleniu faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy o emeryturę lub rentę.

Jednocześnie Sąd Apelacyjny nie neguje kompetencji sądu powszechnego do swobodnej, wszechstronnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.). Ocena ta powinna jednak prowadzić do ustalenia faktów istotnych z uwagi na treść prawa materialnego mającego zastosowanie w sprawie, a nie jakichkolwiek innych – w niniejszej sprawie, przede wszystkim do ustalenia okresu pełnienia służby (czy mieści się on w latach 1944-1990), faktu rzeczywistego (a nie tylko formalnego) pełnienia służby w formacji lub jednostce wymienionej w art. 13b, zajmowanego stanowiska oraz zakresu wykonywanych czynności, które w wypadkach określonych w ustawie determinują uznanie służby w danej jednostce, jako służby na rzecz totalitarnego państwa.

Podkreślić w tym miejscu należy, że służba bezpieczeństwa państwa mogła sprawnie funkcjonować i działać na rzecz narzuconego przez obce państwo reżimu dławiącego skutecznie przez kilkadziesiąt lat prawa i wolności w wymiarze ludzkim i obywatelskim, dzięki pracy, zaangażowaniu i bezwzględnej lojalności pełniących w niej służbę funkcjonariuszy. Zauważyć należy, że nie były to osoby przypadkowe. Z akt osobowych funkcjonariuszy SB wynika, że przed przyjęciem do służby szczegółowo sprawdzano ich życiorysy, powiązania rodzinne, postawę polityczną i ideową, stosunek do władz, partii rządzącej, kościoła i opozycji, a także ewentualne kontakty z zagranicą. Nowo zatrudniani funkcjonariusze składali ślubowanie i byli poddawani okresowym ocenom, w których uwzględniano m.in. nie tylko techniczne wykonywanie powierzonych zadań oraz zwykły rozwój zawodowy, ale także postawę ideologiczną oraz świadomość społeczno-polityczną oraz zaangażowanie w działalności partyjnej. Powyższe zabiegi miały uzasadnienie w charakterze służb, które sprawowały kontrolę nad całym społeczeństwem, tłumiąc wszelkie przejawy oporu i wolność współobywateli. Ich funkcjonariusze, niezależnie od tego, jakiego stopnia i niezależnie od pełnionych zadań, musieli być osobami lojalnymi i zaufanymi oraz deklarującymi poparcie dla reżimu, co zresztą wynika wprost z opinii służbowych i wniosków personalnych, znajdujących się w aktach osobowych męża odwołującej się.

W omawianym kontekście wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w ocenie Sądu Apelacyjnego, należy mieć zatem przede wszystkim na uwadze treść tej regulacji oraz charakter i rolę organów bezpieczeństwa państwa w utrzymaniu dyktatury komunistycznej. Organy te stosowały metody naruszające podstawowe prawa człowieka, co jest charakterystyczne w funkcjonowaniu państwa totalitarnego. Kluczową rolę w tym systemie odgrywali funkcjonariusze zatrudnieni w ich strukturach, którzy pełniąc różne role, w mniejszym lub w większym stopniu brali udział w realizowaniu polityki zastraszania, inwigilowania i zniewalania społeczeństwa.

Jak wynika z akt osobowych Z. K., jego rola w strukturze służby bezpieczeństwa z uwzględnieniem ww. jej celów i działań, nie była marginalna. Jego przełożeni podkreślali, że „(...) w pracy operacyjnej wykazuje wysokie zdyscyplinowanie. W prowadzonych sprawach ewidencji operacyjnej wykazuje wiele inicjatywy własnej. Nie ma zahamowań w prowadzeniu dialogów operacyjnych z osobami będącymi w zainteresowaniu Służby Bezpieczeństwa” (sprawozdanie z 21 grudnia 1988 r.); „(...) samodzielnie pozyskuje osobowe źródła informacji, jak też realizuje zadania w ramach prowadzonych spraw ewidencji operacyjnej (wniosek personalny z 1 września 1988 r.); (...) należycie wywiązuje się z nałożonych zadań, właściwie organizuje pracę z osobowymi źródłami informacji, w tym (...) i (...), obsługuje (...) i prowadzi sprawy ewidencji operacyjnej w liczbie (...) (opinia służbowa z 16 lutego 1987 r.).

Nie można mieć wątpliwości, że prowadzenie tego rodzaju działań operacyjnych wobec współobywateli z uwagi na podejrzenie ich o negatywny stosunek wobec obowiązującego reżimu i aktywność opozycyjną, należy ocenić negatywnie, jako działania w sposób oczywisty naruszające prawa człowieka, przede wszystkim prawo do szeroko pojętej wolności.

Wobec powyższych uzupełnionych ustaleń faktycznych i rozważań prawnych Sąd Apelacyjny uznał apelację za trafną co do zasady, w szczególności w zakresie wyżej omówionych naruszeń prawa materialnego przez nieuprawnione przyjęcie, że zmarły mąż odwołującej się nie pełnił służby na rzecz państwa totalitarnego, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, pomimo pozostawania w spornym okresie w służbie w jednostce wymienionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz wykonywania z zaangażowaniem czynności przynależnych do powierzonego zakresu obowiązków, niezbędnych dla funkcjonowania służby bezpieczeństwa, wykazując przy tym oczekiwaną przez zwierzchników postawę ideologiczną i polityczną, wobec panującego reżimu.

Powyższe rozważania odnoszą się do okresu służby męża odwołującej się, zakwalifikowanego, jako służba na rzecz totalitarnego państwa od 16 stycznia 1986 r. do 1 stycznia 1990 r.

Odmiennej natomiast ocenie podlega okres służby męża odwołującej się poza powyższym okresem tj. w latach 1983-1984 (nie zakwalifikowanej jako służba na rzecz totalitarnego państwa) i służby pełnionej w demokratycznym ustroju, w wolnej Polsce od 2 stycznia 1990 r. do 30 kwietnia 2015 r.

W odniesieniu do tego okresu służby, nie będącej służbą na rzecz państwa totalitarnego, trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej lub w Służbie Więziennej, z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych.

W świetle tej podstawowej regulacji dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej należy wskazać, że mąż odwołującej się (pomijając okres służby zakwalifikowanej jako służba na rzecz totalitarnego państwa – art. 13b ustawy zaopatrzeniowej) posiadał niekwestionowaną wysługę mundurową wynoszącą 26 lat, 3 miesiące i 27 dni, co oznacza że emerytura Z. K. obliczona z uwzględnieniem tej wysługi stanowi 72,58% podstawy wymiaru.

Przepis art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa wysokość emerytury obliczana jest na zasadach wskazanych w tym przepisie, czyli przyjmuje się 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, 2,6% za każdy rok służby lub okresów równorzędnych (art. 15 ust. 1), zaś wysokość emerytury nie może być wyższa od przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS (art. 15c ust. 3). Przepis art. 15 ust 1-3a ustawy stosuje się odpowiednio.

Zważywszy na fakt posiadania przez męża odwołującej się stażu mundurowego (26 lat, 3 miesiące i 27 dni), z pominięciem okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, należy zwrócić uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy z 8 lutego 1994 r. po nowelizacji dokonanej ustawą z 2016 r., jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy policji, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Interpretacyjne dyrektywy systemowe opierają się na założeniu określonego stopnia spójności i niesprzeczności systemu prawa, w którym nie powinny występować normy wzajemnie niezgodne. Nakazują one w taki sposób ustalić znaczenie normy, aby nie była ona sprzeczna z innymi normami należącymi do systemu prawa. Jeżeli wynikiem wykładni językowej są dwa lub więcej możliwych znaczeń normy, należy wybrać takie, które nie jest sprzeczne z inną normą systemu prawa.

Tymczasem z jednej strony przepis art. 12 ustawy zaopatrzeniowej gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę już tylko po 1990 r. oraz posiadającemu wysługę mundurową przed podjęciem służby w strukturach SB, emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1, z drugiej zaś przepis art. 15c ust. 3 stanowi, że emerytura osoby pełniącej służbę z rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że należy zastosować powyższy mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył podstawowego przywileju emerytalnego wskazanego w ww. art. 12 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oznaczałoby to, że nawet krótki, nie wpływający na spełnienie przesłanek do nabycia prawa do emerytury okres służby na rzecz totalitarnego państwa uzasadnia zastosowanie ww. mechanizmu. Wykładnia językowa tego przepisu stoi jednak w rażącej sprzeczności zarówno z celem ustawy, którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa jak i z kategoriowym brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 jak również 15c ust. 1 który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy. Mechanizm określony w art.



15c ust. 3 w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1,3 % lub 2,6 %.

Podkreślić należy, że określone w art. 12 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy przywileje emerytalne funkcjonariusza służb mundurowych są ściśle związane z pełnieniem służby mającej określone znaczenie dla funkcjonowania państwa oraz w przynależnych tej służbie warunkach, tj. niejednokrotnie z narażeniem na utratę życia lub zdrowia. Funkcjonariusz, który podejmuje się pełnienia odpowiedzialnej służby ma prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek i po zwolnieniu ze służby będzie miał prawo do godziwego świadczenia, odpowiadającego warunkom pełnienia służby. Przyznanie określonego przywileju pozostaje bowiem zawsze w korelacji z nałożonym uprzednio określonym szczególnym obowiązkiem. Uprawnienie emerytalne jest istotnym uprawnieniem majątkowym, jest zaopatrzeniem funkcjonariusza po zwolnieniu ze służby, obliczonym według korzystnych zasad wynikających z ustawy, a związanym z doniosłością zadań pełnionych przez niego w czasie służby.

Nie znajduje zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej redukcji renty rodzinnej odwołującej się związanej z wysokością świadczenia nabytego z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa. Pominięcie w stanie faktycznym niniejszej sprawy w procesie stosowania prawa przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu takiej służby staje się konieczne również z uwagi na regulacje zawarte w art. 64 i 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Należy mieć na uwadze dyrektywę interpretacyjną nakazującą dokonywanie wykładni przepisów prawa w taki sposób, aby – o ile stosowane metody wykładni na to pozwalają – uzyskać wynik wyrażający się w pełnej zgodności dekodowanego przepisu z unormowaniami Konstytucji.

Sąd Apelacyjny stoi na stanowisku dopuszczalności, co do zasady, stosowania przez sąd powszechny rozproszonej kontroli konstytucyjnej i pominięcia w procesie subsumcji określonego przepisu ustawy z uwagi na jego niekonstytucyjność, bez uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Problem tego rodzaju bezpośredniej kontroli w procesie stosowania prawa był wielokrotnie rozważany w orzecznictwie (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., III CZP 95/19). Sąd Apelacyjny podziela pogląd, że powyższa kompetencja, wynika z przepisów art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a skorzystanie z niej, może mieć miejsce wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty (wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16).

Na gruncie niniejszej sprawy wskazać należy, że obniżenie renty rodzinnej odwołującej się z zastosowaniem art. 24a ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby jej męża nieobjętej dyspozycją przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pozostawałoby w oczywistej kolizji z art. 64 Konstytucji, stanowiąc naruszenie słusznie nabytego prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa. W istocie byłoby to arbitralne i całkowicie nieuzasadnione odjęcie przysługującego wnioskodawcy dotychczas z mocy ustawy uprawnienia majątkowego. Należy przy tym podkreślić, mając na uwadze uzasadnienie do projektu ustawy, że rozwiązania zawarte w noweli z 16 grudnia 2016 r. nie mogą mieć charakteru represyjnego i w założeniu ustawodawcy takiego charakteru mieć nie miały. W świetle zatem wynikającej z art. 2 Konstytucji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej nie ma żadnych racji do pozbawiania członka rodziny zmarłego funkcjonariusza pełniącego służbę w warunkach określonych przepisami art. 12-13 ustawy zaopatrzeniowej, świadczenia rentowego w wysokości przysługującej z tytułu tej służby. Zastosowanie w opisanych okolicznościach mechanizmu wskazanego w art. 15c ust. 3 stanowiłoby w istocie rodzaj nieproporcjonalnej, całkowicie nieuzasadnionej sankcji wobec takiego uprawnionego.

W konsekwencji renta rodzinna odwołującej się, która jest pochodną emerytury jej zmarłego męża – Z. K., powinna zostać obliczona z uwzględnieniem podstawy jej wymiaru w wysokości 72,58%, odpowiedniej do wysługi emerytalnej Z. K. nieobjętej dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Zaskarżony wyrok zatem w części, w jakiej dotyczy wysokości renty rodzinnej obliczonej z uwzględnieniem podstawy wymiaru emerytury Z. K., do jakiej nabył prawo niezależnie od służby na rzecz totalitarnego państwa, stanowiącej 72,58% podstawy jej wymiaru, jest prawidłowy, zaś apelacja, jako bezzasadna w tej części podlega oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

Z tych względów Sąd Apelacyjny w punkcie I. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. obniżając wysokość świadczenia rentowego w części w ten sposób, że ustalił od 1 października 2017 r. wysokość policyjnej renty rodzinnej I. K. na 85% emerytury, jaka przysługiwałaby zmarłemu Z. K., stanowiącej 72,58% podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby Z. K. od 16 stycznia 1986 r. do 1 stycznia 1990 r. oraz oddalił odwołanie od tej decyzji w pozostałej części, na podstawie 386 § 1 k.p.c. w zw. art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. i w zw. z art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c.

W punkcie II. wyroku Sąd Apelacyjny w pozostałej części z wyżej naświetlonych względów (w części dotyczącej renty rodzinnej w wymiarze wykraczającym ponad rozstrzygnięcie zawarte w punkcie I wyroku) oddalił apelację jako bezzasadną, na mocy art. 385 k.p.c.

W punkcie III wyroku Sąd Apelacyjny, działając na podstawie art. 108 § 1 k.p.c. oraz art. 102 k.p.c., postanowił o nieobciążaniu odwołującej się kosztami zastępstwa prawnego poniesionymi przez pozwanego w postępowaniu przed Sądem Okręgowym.

W myśl przepisu art. 102 k.p.c. w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów, albo nie obciążać jej w ogóle kosztami. Przepis ten, realizując zasadę słuszności, stanowi wyjątek od ogólnej reguły obciążania stron kosztami procesu, zgodnie z którą strona przegrywająca sprawę jest zobowiązana zwrócić przeciwnikowi, na jego żądanie, wszystkie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (art. 98 § 1 k.p.c.) – tzw. zasada odpowiedzialności za wynik procesu. Hipoteza przepisu art. 102 k.p.c., odwołująca się do występowania „wypadków szczególnie uzasadnionych”, pozostawia sądowi orzekającemu swobodę oceny, czy fakty związane z przebiegiem procesu, jak i dotyczące sytuacji życiowej strony, stanowią uzasadnioną podstawę do nieobciążania jej kosztami procesu (postanowienie Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2007 r., I CZ 110/07). Do kręgu „wypadków szczególnie uzasadnionych” należą okoliczności zarówno związane z samym przebiegiem procesu, jak i leżące na zewnątrz. Do pierwszych zaliczane są sytuacje wynikające z charakteru żądania poddanego rozstrzygnięciu, jego znaczenia dla strony, subiektywne przekonanie strony o zasadności roszczeń, przedawnienie. Drugie natomiast wyznacza sytuacja majątkowa i życiowa strony. Całokształt okoliczności, które mogłyby uzasadniać zastosowanie tego wyjątku powinny być ocenione z uwzględnieniem zasad współżycia społecznego (postanowienia Sądu Najwyższego: z 1 grudnia 2011 r., I CZ 26/11, z 25 sierpnia 2011 r., II CZ 51/11). Sąd Apelacyjny mając na uwadze art. 102 k.p.c. nie obciążył odwołującej się kosztami zastępstwa prawnego organu rentowego poniesionymi przez niego w postępowaniu przed Sądem Okręgowym uznając, że przeciwnie rozstrzygnięcie i obciążenie odwołującej się tymi kosztami pozostawałoby w sprzeczności z zasadami słuszności.

Sąd Apelacyjny zważył na przedmiot sporu – wysokość renty stanowiącej jedyne źródło utrzymania i uwzględnił, że od października 2017 r. odwołująca się ma znacząco obniżone świadczenie rentowe, którego wysokość jest niższa od przeciętnej wysokości świadczenia emerytalnego z systemu powszechnego. Sąd Apelacyjny miał też na uwadze głębokie przekonanie odwołującej się o słuszności dochodzonego roszczenia, którego nie można określić jako subiektywne, zwłaszcza, że wyrok Sądu pierwszej instancji był dla niej korzystny, a orzecznictwo sądów w tej kategorii spraw nie jest jednolite. Wobec powyższego obciążenie odwołującej się kosztami zastępstwa organu rentowego w jakiegokolwiek wysokości stanowiłoby naruszenie zasady słuszności.

Sąd Apelacyjny rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym. Żadna ze stron nie złożyła wiążącego wniosku o przeprowadzenie rozprawy, stosownie do art. 374 k.p.c., a jednocześnie Sąd uznał, że w sprawie nie ujawniły się żadne okoliczności, które przemawiałyby za koniecznością rozpoznania sprawy na rozprawie.

***Ewa Stryczyńska***