

Sygn. akt III AUa 987/21

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2023 r.

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

Przewodniczący: Sędzia SA Ewa Stryczyńska

po rozpoznaniu w dniu 6 lutego 2023 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy H. C.

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 11 maja 2021 r. sygn. akt XIII 1U 14296/18

I. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 1. i 2. i oddala odwołanie;

II. nie obciąża H. C. kosztami zastępstwa prawnego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w postępowaniu przed Sądami obu instancji.

Ewa Stryczyńska

Sygn. akt III AUa 987/21

UZASADNIENIE

Decyzją z 8 sierpnia 2017 r., nr (...), Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej przysługującej H. C. po zmarłym funkcjonariuszu F. C., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1.407,08 zł brutto. Podstawą wydania decyzji był art. 24a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016r. poz.708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 i 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...). 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 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 wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

H. C. odwołała się od ww. decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r. W uzupełnieniu odwołania pełnomocnik H. C., wniósł o uwzględnienie odwołania złożonego przez odwołującą się i zasądzenie od organu emerytalno-rentowego na rzecz odwołującej się kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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 z prawem, 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 Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz uzyskaniem z (...) Informacji nr (...) o przebiegu służby F. C. w okresie od 11 września 1945 r. do 8 września 1953 r.

Wyrokiem z 11 maja 2021 r., w sprawie o sygn. akt XIII 1U 14296/18, Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sekcja ds. odwołań od decyzji zmniejszających wysokość emerytur i rent byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznał H. C. prawo do policyjnej renty rodzinnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r. oraz zasądził od Dyrektora Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz H. C. kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że mąż odwołującej się - F. C. w okresie od 11 września 1945 r. do 22 czerwca 1950 r. pracował w (...) w G. jako (...). Następnie, w okresie od 23 czerwca 1950 r. do 8 września 1953 r. służył w (...)w G. jako (...) G.. W dniu 8 września 1953 r. został zastrzelony podczas pełnienia służby.

Decyzją organu emerytalno-rentowego z 30 listopada 1973 r. przyznano H. C. prawo do milicyjnej renty rodzinnej po zmarłym mężu F. C.. Renta ta wynosiła 60% podstawy wymiaru.

W związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin organ rentowy otrzymał informację nr (...) z (...)o przebiegu służby F. C. na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 11 września 1945 r. do 8 września 1953 r.

Wobec powyższego Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W., decyzją z 8 sierpnia 2017 r., dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu, określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1.407,08 zł brutto.

Przed obniżeniem świadczenia wysokość należnej odwołującej się renty rodzinnej po waloryzacji od 1 marca 2017 r. wyniosła 2.153,63 zł brutto.

Sąd Okręgowy przypomniał, że na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., w szczególności jej art. 1 i 2, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie z 23 stycznia 2009 r.) regulację prowadzącą 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” o której mowa w art. 13b oraz 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, a 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 wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS, przy czym w 2017 r. była to kwota 2.069,02 zł.

Sąd Okręgowy zauważył, że powyższa regulacja spowodowała także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit kwotowy, przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczano 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 2 stycznia 1999 r. odpowiednio stosuje się m.in. art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej, stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą.

Odnośnie do rent inwalidzkich wprowadzono podobne mechanizmy ich obniżenia stanowiąc w art. 22a ustawy, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, rentę inwalidzką zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (ust. 1), przy czym wysokość tak ustalonej renty inwalidzkiej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy (ust. 3).

Wprowadzono też art. 24a, który przewiduje, że 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 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 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 wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS (ust. 2). W art. 24a ust. 5 ustalono zaś, że obniżenie świadczeń nie może dotyczyć uprawnionych do renty rodzinnej po funkcjonariuszu, który zaginął lub poniósł śmierć po 31 lipca 1990 r. w związku z pełnieniem służby.

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 art. 13b ust. 1 i 2 ustawy cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach.

Art. 13a ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) stanowi, że na wniosek organu emerytalnego Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu 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.

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

Stosownie do art. 15 ust. 5, 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 zaopatrzeniowej).

Sąd Okręgowy wskazał, że jak wynika z analizy akt osobowych F. C., w okresie od 11 września 1945 r. do 8 września 1953 r. pełnił on służbę w jednostkach (...) wskazanych w (...) ustawy zaopatrzeniowej, a więc formalnie jednostki te spełniają kryterium organów totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej. Zdaniem Sądu pierwszej instancji organ rentowy nie wykazał jednak, poza samym faktem służby w wyżej wymienionych jednostkach, że zmarły F. C. rzeczywiście pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Tymczasem, jak wynika z uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r.: „kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. 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 pierwszej instancji zwrócił uwagę, że profesjonalny pełnomocnik organu rentowego nie zgłaszał żadnych wniosków dowodowych i w istocie nie wywodził, by osoba zmarła, po której przysługuje odwołującej się renta rodzinna dopuszczała się czynów związanych z naruszeniem podstawowych praw i wolności człowieka.

Sąd Okręgowy podniósł, że zgromadzone w sprawie dowody nie potwierdziły, aby F. C. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Okręgowy wyjaśnił, że podziela wykładnię pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, która została dokonana przez Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20). Zauważył, że w sprawie nie wystąpiły dowody potwierdzające dopuszczanie się przed rokiem 1990 przez zmarłego męża odwołującej się działań wymierzonych przeciwko opozycji demokratycznej, związkom zawodowym, stowarzyszeniom, kościołom, łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, będących podstawowymi prawami i wolnościami człowieka. Mąż odwołującej się pracował jako szeregowy milicjant. Ponadto F. C. zginął podczas służby – został zastrzelony przez grupę przestępczą w trakcie konwoju środków pieniężnych. W świetle powyższego, zdaniem Sądu pierwszej instancji, nie można było uznać, aby F. C. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Okręgowy przedstawił również argumentację przemawiającą za koniecznością pominięcia, przy rozstrzygnięciu przedmiotowej sprawy, przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji (art. 24a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej). Sąd ten umotywował konieczność dokonania oceny przepisów ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP opieszałością Trybunału Konstytucyjnego. Wskazał, że postanowieniem z 27 maja 2019 r., wydanym w sprawie o sygn. XIII 1 U 11007/18, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności 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 (...) (art. 1 i art. 2) z Konstytucją RP. Na skutek tego pytania prawnego zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie o sygn. P 16/19, które nadal trwa i do chwili obecnej nie doszło do wydania orzeczenia. Na tej podstawie Sąd Okręgowy zawieszał postępowania w innych sprawach o podobnym stanie faktycznym i opartych na tej samej podstawie prawnej. W przedmiotowej sprawie postanowienie o zawieszeniu postępowania zostało jednak uchylone przez Sąd Apelacyjny, który jednocześnie zobligował Sąd Okręgowy do rozważenia, czy zaskarżoną decyzją nie naruszono podstawowych praw odwołującej się. Mając na uwadze powyższą okoliczność i wskazania Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy zdecydował o dalszym procedowaniu w sprawie, mając przy tym również na uwadze, że dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami odwołującej się do rozpoznania jej sprawy 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. Sąd Okręgowy uznał, że te standardy i dotychczasowy czas trwania niniejszego postępowania obligują go do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy bez dalszego oczekiwania na ocenę przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej

ustawy, a w konsekwencji również do samodzielnego dokonania oceny zgodności z Konstytucją przepisów będących podstawą obniżenia świadczenia odwołującej się.

Sąd Okręgowy uznał, że przepisy stanowiące podstawę wydania zaskarżonej decyzji naruszają przede wszystkim zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a przez to również stanowiące trzon państwa demokratycznego i prawnego konstytucyjne zasady: ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że ingerencja w wysokość renty rodzinnej w znacznym okresie czasu od ustalenia tego prawa i nabycia uprawnień rentowych przez zmarłego członka rodziny strony odwołującej się oraz dokonanie jej przez przyzmat okoliczności dotyczących wyłącznie osoby zmarłej, a nie okoliczności dotyczących samego uprawnionego do renty rodzinnej musi być oceniona jako niedopuszczalna w kontekście z art. 2 Konstytucji.

Wskazał zarazem, że wydanie decyzji obniżającej świadczenie stronie skarżącej, które zostało jej uprzednio przyznane zgodnie z obowiązującym prawem, godzi w konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej. Wyjaśnił, że przyjęcie wskaźnika 0,0% dla ustalenia wysokości świadczenia za okres służby wskazany w art. 13b ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej należy ocenić nie tyle jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji represyjnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem męża odwołującej się, które taką sankcją by uzasadniało.

Apelację od powyższego wyroku złożył pozwany organ, zaskarżając wyrok w całości oraz zarzucając Sądowi Okręgowemu:

1. naruszenie prawa materialnego tj.:

1) art. 24a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej przez jego niezastosowanie i nieuprawnione przyjęcie, że odwołująca się nie powinna podlegać rygorom przewidzianym w tych przepisach, pomimo, że spełnia przesłanki w tych przepisach określone;

2) art. 24a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej przejawiające się w nieuzasadnionym pominięciu zasad zawartych w tych przepisach, tj. pominięciu zasady, że przepisów ust. 1 i 2 art. 24a nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed 1990 r., bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Odwołująca się nie wykazała żadnej z tych okoliczności, zatem nie było podstaw do niezastosowania art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej;

3) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez nieprawidłową interpretację i przyjęcie, że jedyną legalną definicję „służby na rzecz państwa totalitarnego” zawiera preambuła ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (tzw. ustawy lustracyjnej), a nie art. 13b ustawy zaopatrzeniowej zgodnie w wolą ustawodawcy wyrażaną w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej);

4) art. 13a ust. 5 w zw. z art. 24a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej, przez zupełne pominięcie dowodu jakim jest informacja o przebiegu służby, podczas gdy zgodnie z naruszonym przepisem informacja o przebiegu służby jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych funkcjonariusza przez właściwe organy;

5) art. 13b ust. 1 pkt 4 ustawy zaopatrzeniowej przez jego błędną wykładnię i niezastosowanie na skutek błędnej oceny, że zmarły mąż odwołującej się nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa w formacjach wskazanych w tym przepisie;

6) art. 13a ust. 5 oraz art. 24a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej oraz § 14 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji

Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin poprzez ich niezastosowanie;

7) art. 2 ustawy zmieniającej przez jego niezastosowanie;

2. sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego polegającą w szczególności na przyjęciu, że okres wskazany w (...) nie jest okresem służby na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy z treści dokumentów wynika, że jednostki w których pełnił zmarły członek rodziny odwołującej się znajdują się w katalogu zawartym w art. 13b ustawy emerytalnej;

3. naruszenie zasady domniemania zgodności ustawy z Konstytucją, które to domniemanie może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą, o którym mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji, obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca;

4. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy tj.:

1) art. 252 k.p.c., przez zakwestionowanie oświadczenia IPN, pomimo braku udowodnienia przez odwołującą się okoliczności przeciwnych;

2) art. 232 k.p.c., przez zarzucenie pozwanemu braku odpowiedniej inicjatywy dowodowej, w sytuacji gdy zaoferował on Informację o przebiegu służby, której wystawcą jest IPN.

Powołując się na powyższe zarzuty organ wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołania H. C. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 8 sierpnia 2017 r., nr (...), nadto zasądzenie od odwołującej się na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji kosztów postępowania wg. norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania pozostawiając temu sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za pierwszą instancję.

W odpowiedzi na apelację, pełnomocnik odwołującej się wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od pozwanego organu na rzecz odwołującej się zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w uzasadnieniu tego stanowiska wskazując, że zgadza się z argumentacją przedstawioną tytułem uzasadnienia przez Sąd pierwszej instancji dla korzystnego dla odwołującej się rozstrzygnięcia.

Sąd Apelacyjny ustalił i zważył, co następuje:

Apelacja okazała się zasadna, skutkując zmianą zaskarżonego wyroku i oddaleniem odwołania jako bezzasadnego, choć zarzuty naruszenia prawa procesowego i materialnego w rozumieniu przedstawionym w uzasadnieniu apelacji okazały się zasadne jedynie w niewielkim stopniu.

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. Przyjęte jest, że sąd drugiej instancji może przyjąć ustalenia 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 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2020 r., sygn. I CSK 637/19).

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że przedmiotem sporu w niniejszej sprawie była ocena zgodności z prawem obniżenia odwołującej się wysokości policyjnej renty rodzinnej, po zmarłym jej mężu F. C., co nastąpiło na podstawie decyzji organu emerytalnego z 8 sierpnia 2017r. obniżającej po raz pierwszy wysokość renty rodzinnej odwołującej się, poczynawszy od 1 października 2017r.

Istotą sporu w niniejszej sprawie nie była odmienna ocena stanu faktycznego, który jest niesporny i nie był kwestionowany a ocena faktów w kontekście skutków prawnych z nich wynikających. Sąd Okręgowy uznał konieczność samodzielnego rozstrzygnięcia wątpliwości m.in. w zakresie, czy ponowne, a niekorzystne dla odwołującej się, ustalenie wysokości jej renty rodzinnej może mieć miejsce po śmierci osoby, po której ta renta przysługuje, bez oczekiwania na wynik postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego zadanego przez Sąd Okręgowy w sprawie dotyczącej renty rodzinnej (sprawa o sygn. P 16/19).

Wbrew stanowisku organu rentowego, Sąd trafnie uznał, że dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnym uprawnieniem odwołującej się do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

Sąd Okręgowy uznając, że odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za niekonstytucyjny nie narusza wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania zgodności ustaw z Konstytucją, przyjął koncepcję tzw. rozproszonej kontroli zgodności z Konstytucją przepisów ustawy i w konsekwencji uznał, że mógł zbadać zgodność z Konstytucją RP przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji. Stanowisko to co do zasady należy uznać za słuszne, z zastrzeżeniami wyrażonymi poniżej, odnoszącymi się do rozpoznawanej sprawy, której rozstrzygnięcie wymaga indywidualnej analizy podstawy faktycznej i materialnoprawnej.

Sąd pierwszej instancji dzieląc stanowisko o potrzebie potępienia reżimów komunistycznych i demontażu dziedzictwa totalitarnego ustroju, uznał ostatecznie, że jakkolwiek bezsporny jest fakt pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa przez męża odwołującej się, to jednak, ingerencja w jej prawo do renty rodzinnej (miedzy innymi z uwagi na upływ czasu od transformacji ustrojowej) narusza szereg zasad konstytucyjnych, w szczególności zasadę ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zasadę zaufania obywatela do państwa czy prawa do zabezpieczenia społecznego.

Sąd Apelacyjny uznaje za trafne co do zasady rozważania Sądu pierwszej instancji wskazujące na dopuszczalność stosowania przez sąd powszechny rozproszonej kontroli konstytucyjnej i pominięcia w procesie subsumpcji określonego przepisu ustawy z uwagi na jego niezgodność z Konstytucją, bez uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Problem dopuszczalności bezpośredniej kontroli w procesie stosowania prawa był wielokrotnie rozważany w orzecznictwie (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 października 2020r.; sygn. III CZP 95/19; LEX nr 3066660). Sąd Apelacyjny podziela pogląd, że powyższa kompetencja sądu powszechnego, wynika z 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. I UK 325/16, LEX nr 2389585). Art. 193 Konstytucji nie nakłada na sąd obowiązku każdorazowo zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z Ustawą zasadniczą, jeżeli sąd powszechny rozpoznający sprawę dostrzeże w tym zakresie wątpliwości, a od odpowiedzi na zaistniałą wątpliwość zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosowanie Konstytucji wprost nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów powszechnych, 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 kompetencji przypisanej Trybunałowi Konstytucyjnemu, gdyż sąd powszechny nie orzeka w takim przypadku „w zastępstwie” Trybunału, skoro zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym, korzysta z domniemania konstytucyjności i może być stosowany przez inne sądy orzekające w innych sprawach przy zastosowaniu odmiennej wykładni. W niniejszej sprawie przesłanką przemawiającą za samodzielnym, bez dalszego oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, rozpoznaniem sprawy przez Sąd, jest wynikająca

z art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinność sądu sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez zwłoki, przy jednoczesnym braku udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie prawne, zadane w trybie art. 193 Konstytucji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 8 października 2015 r., sygn. III KRS 34/12 OSNAPiUS 2017, Nr 9, poz. 119). Mając powyższe na uwadze 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.

Jednocześnie jednak Sąd Apelacyjny nie podziela argumentacji i rozważań Sądu pierwszej instancji, które niejako a priori doprowadziły do podważenia, jako niekonstytucyjnej, całości regulacji z zakresu zaopatrzenia służb mundurowych, odnoszącej się do renty rodzinnej po funkcjonariuszu pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa. Podkreślenia wymaga, że odwoławcze postępowanie sądowe toczące się na skutek odwołań od decyzji organów rentowych, dotyczących obniżenia wysokości świadczeń, w tym rentowych, na podstawie 24a 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 (Dz.U. z 2022 r. poz.1626 ze zm., zwanej ustawą „o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”) w brzmieniu nadanym ustawą z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270, zwanej „ustawą nowelizacyjną”), nie może cechować się schematyzmem podejmowania rozstrzygnięcia. Sąd rozpoznający taką sprawę nie powinien bowiem wyrokować przy zastosowaniu założenia mogącego odnosić się do każdej sprawy, gdyż mogłoby prowadzić to do wniosku, że wszystkie decyzje wydane na podstawie wskazanych wyżej przepisów (także dotyczące świadczeń emerytalnych i rent inwalidzkich) godzą w konstytucyjne prawa odwołujących się. Przyjęcie takiego modelu oznaczałoby wyłączenie z góry przez sąd powszechny całej regulacji z zakresu zabezpieczenia społecznego, przez automatyczne przyjęcie stanowiska bez odniesień do indywidualnie rozpoznawanej sprawy, co uznać należy za niewłaściwe. Nie można bowiem przyjąć, że wszystkie odwołania od decyzji organów rentowych, ustalających ponownie wysokość świadczeń zaopatrzeniowych należnych funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa lub członkom ich rodzin, powinny być zmienione, jako oparte na niekonstytucyjnych przepisach, bez uprzedniego zbadania ustalonych w sposób kompletny okoliczności konkretnej sprawy.

Spostrzeżenie powyższe uzasadnione jest wnioskiem wyprowadzonym z argumentacji przytoczonej przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, która mogłaby znaleźć zastosowanie także w innych sprawach toczących się na skutek odwołań od decyzji obniżających świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy w związku ze stwierdzeniem pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w organach wymienionych w art. 13 b ww. znowelizowanej ustawy. Argumentacja ta ma bowiem charakter uniwersalny, odnoszący się do ogółu omawianej regulacji ustawowej. Sąd Okręgowy okazał się przy tym niekonsekwentny, powołując się na obowiązek dokonywania indywidualnej oceny sytuacji każdego świadczeniobiorcy, jednocześnie sam zastosował ocenę zaskarżonej decyzji w oderwaniu od stanu faktycznego sprawy, nie przeprowadzając analizy charakteru służby męża odwołującej się i w konsekwencji zastosował niedopuszczalny automatyzm przy wydaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Odnosząc się do zarzutu apelacji naruszenia przez Sąd Okręgowy materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia tj. art. 24a w związku z art. 15c i art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji przez uznanie, że niezasadnie obniżono wysokość renty rodzinnej odwołującej się, przysługującej jej po zmarłym mężu, stwierdzić na wstępie należy, że zarzut ten i jego uzasadnienie zostały sformułowane w sposób lakoniczny. Organ rentowy w uzasadnieniu apelacji przytoczył argumentację schematyczną, uniwersalną pozbawioną odniesienia indywidualnego do przedmiotowej sprawy, a przez to wskazania z jakich przyczyn służba pełniona przez F. C. powinna być zakwalifikowana jako pełniona na rzecz totalitarnego państwa. W tym zakresie jednak Sąd Apelacyjny

nie jest związany zarzutem sformułowanym przez stronę skarżącą i samodzielnie dokonuje takiej oceny w granicach zaskarżenia wyroku.

Rozważania dotyczące tej kwestii godzi się otworzyć stwierdzeniem, że obowiązkiem Sądu było wyjaśnienie podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia tzn. przede wszystkim wskazania czy służba pełniona przez męża odwołującej się w okresie wskazanym w ustawie została zasadnie zakwalifikowana przez organ jako służba na rzecz totalitarnego państwa. Sąd nie dokonał konkretnego wskazania podległości organizacyjnej jednostki, w której pełnił służbę F. C..

Przepis art. 13 b nie wymienia wszakże (...) w G.", ani (...) w B.", w których to jednostkach pełnił służbę mąż odwołującej się w latach 1945 – 1953, zatem przyporządkowanie tych jednostek wymagało dokonania po raz pierwszy w postępowaniu odwoławczym analizy w zakresie ich podległości organizacyjnej w czasie, gdy służba była pełniona.

Nie jest sporne, że służba ta była pełniona od 11 września 1945 r. do 8 września 1953 r., a szczegółowy jej przebieg wynika z wykazu jednostek zawartego w aktach osobowych męża odwołującej się o sygn. (...) (załączonych do akt sprawy w formie potwierdzonej za zgodność z oryginałem kserokopii). Przebieg tej służby nie był kwestionowany, ani nawet analizowany na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego. Mając zatem na uwadze konieczność odpowiedniego zakwalifikowania tej służby przez pryzmat instytucji i jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, czego nie uczynił Sąd pierwszej instancji, a na co nie zwrócił także uwagi organ rentowy w apelacji, należało sięgnąć do źródeł zawierających informacje historyczne w tym zakresie. W celu naświetlenia historycznych uwarunkowań funkcjonowania jednostek Milicji Obywatelskiej w czasie pełnienia służby przez męża odwołującej się (lata 1945 – 1953) konieczne jest zatem odwołanie się do informacji wynikających z opracowań badawczych opartych na kwerendzie dokumentacji archiwalnej pozostającej przede wszystkim w dyspozycji Instytutu Pamięci Narodowej.

Początki funkcjonowania aparatu represji na ziemiach polskich wiązały się z realizacją stalinowskiego planu zaprowadzenia w powojennej Polsce komunistycznej dyktatury. Budowa i utrwalanie reżimu komunistycznego wiązały się z koniecznością zorganizowania przez „władzę ludową” centralnych i terenowych struktur aparatu represji, mających gwarantować skuteczną pacyfikację wszelkich form oporu społeczeństwa polskiego przeciwko zaprowadzanej dyktatury komunistycznej. Rolę taką spełniać miało Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego powstałe 1 stycznia 1945 r., na bazie funkcjonującego od połowy 1944 r. Resortu Bezpieczeństwa Publicznego przy Polskim Komitecie Wyzwolenia Narodowego. Powołany do życia na mocy dekretu z 21 lipca 1944 r. (Dz.U. Nr 1, poz. 1) Krajowej Rady Narodowej, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego miał w swoim składzie 13 resortów, w tym Resort Bezpieczeństwa Publicznego (RBP).

Na mocy art. 2 ustawy Krajowej Rady Narodowej z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 19, poz. 99), utworzono urząd ministra bezpieczeństwa publicznego. Ministerstwu podlegały Milicja Obywatelska oraz związana z nią organizacja społeczna Ochotnicza Rezerwa MO (ORMO), więzienia i obozy oraz wojska wewnętrzne. Równoległe z rozwijaniem resortu powoływano jednostki terenowe tzw. Wojewódzkie Urzędy Bezpieczeństwa Publicznego (WUBP), Miejskie (MUBP), powiatowe (PUBP) oraz komórki przy gminnych posterunkach MO. Jednostki te były wyłączone spod jurysdykcji terenowej administracji państwowej i samorządów.

Do najważniejszych zadań terenowych jednostek bezpieczeństwa publicznego w okresie bezpośrednio powojennym należały: „walka z bandytyzmem” tj. zwalczanie podziemia antykomunistycznego, w tym walka ze zbrojnym podziemiem niepodległościowym, rozpracowywanie „wrogich elementów” władzy komunistycznej, kontrola i inwigilacja partii politycznych, organizacji społecznych i młodzieżowych, środowisk „akowskich”, „endeckich”, kontrola operacyjna całości życia gospodarczego, kontrola operacyjna organizacji społeczno-politycznych, związków zawodowych, środowisk oświatowych i naukowych, ludzi kultury, młodzieży, kościoła katolickiego, a także innych związków religijnych.

Formalnie Milicję Obywatelską utworzono 7 października 1944 r. na mocy Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. Faktycznie formacja ta istniała już od lipca 1944 r. i rozpoczynała działalność

na wyzwalanych stopniowo terenach. W poszczególnych miejscowościach inicjatywa organizowania milicji należała najczęściej do dowódców wojsk radzieckich. Początkowo MO opierała się kadrowo na partyzantach Armii Ludowej, a jej pierwszym i długoletnim komendantem był dowódca AL Franciszek Józwiak. Funkcjonariuszem MO mogła być tylko osoba o odpowiednim „obliczu klasowym i ideowym”. Stopniowo milicję całkowicie podporządkowano partii komunistycznej, natomiast jej szeregi „oczyszczono” z przedwojennych policjantów, żołnierzy AK i członków innych organizacji uznanych przez komunistów za wrogie. W latach 1949-1954 MO była całkowicie podporządkowana Ministrowi Bezpieczeństwa Publicznego, co korespondowało z koncepcją stalinowskiego państwa totalitarnego. Do 1954 roku Milicja Obywatelska ściśle współpracowała z organami bezpieczeństwa. Funkcjonariusze brali udział w prześladowaniu opozycji i podziemia niepodległościowego, organizowali oblawy na partyzantów, asystowali w bezprawnych aresztowaniach, czasem nawet w egzekucjach (<https://kujawsko-pomorska.policja.gov.pl/kb/informacje/historia-policji/historia-policji-1945/2997,Geneza-i-powstanie-Milicji-Obywatelskiej-1944-1990.html>; Piotr Sykut)

Komenda Wojewódzka Milicji Obywatelskiej w Białymstoku powstała w wyniku wejścia w życie dekretu PKWN z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej. Początkowo KWMO w Białymstoku funkcjonowała równolegle z Wojewódzkim Urzędem Bezpieczeństwa Publicznego w Białymstoku. Rozkazem Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z dnia 18 marca 1949 r. Milicja Obywatelska została podporządkowana MBP, co za tym idzie – KWMO w Białymstoku weszła w skład WUBP w Białymstoku, a Komendant Wojewódzki MO został Zastępcą Szefa WUBP ds. MO. Do zakresu działania organów MO należały: „ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego; dochodzenie i ściganie przestępstw; wykonywanie zaleceń władz administracyjnych, sądów i prokuratury w zakresie prawem przewidzianym”. Swoje obowiązki KWMO w Białymstoku wypełniała z pomocą ogniw terenowych obejmujących Komendy Miejskie i Powiatowe, w tym Komendę Powiatową MO w Grajewie, Komisariaty MO oraz samodzielne sekcje i wydziały administracyjne i operacyjne na poziomie wojewódzkim. Pierwsze zmiany w funkcjonowaniu KWMO w Białymstoku nastąpiły w wyniku wejścia w życie dekretu z dnia 20 lipca 1954 r. o Milicji Obywatelskiej. Z kolei w grudniu 1954 r. rozwiązano Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego. Zgodnie z dekretem z 7 grudnia 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego do „kierowania administracją spraw wewnętrznych i ochroną bezpieczeństwa w kwestiach bezpieczeństwa publicznego” ustanowiono Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Komitet do spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów. Zadania realizowane przez pion MO na terenie województwa przejęła Komenda Wojewódzka Milicji Obywatelskiej w Białymstoku, podległa Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (<https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection>).

Z powołanych źródeł (także Encyklopedia PWN), a także z wiedzy powszechnie znanej, wynika zatem, że Komendy Wojewódzkie (pośrednio także Powiatowe) Milicji Obywatelskiej, w tym w B., G., w których w okresie objętym skarżoną decyzją (od 11 września 1945 r. do 8 września 1953 r.) pełnił służbę F. C., podlegały bezpośrednio Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego, realizując przede wszystkim zadanie wprowadzania i utrwalania reżimu komunistycznego, co wiązało się z koniecznością zorganizowania terenowych struktur aparatu represji, mających gwarantować skuteczną „pacyfikację wszelkich form oporu” społeczeństwa polskiego przeciwko dyktaturze komunistycznej.

Mając na uwadze wyżej naświetlone uwarunkowania i przyporządkowanie organizacyjne jednostek, w których pełnił służbę F. C. w latach 1945 – 1953, należy stwierdzić, że pełnił on służbę w jednostce podporządkowanej Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego, a zatem wymienionej w art. 13b ust.1 pkt 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się bowiem służbę pełnioną w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. m.in. w jednostce organizacyjnej podległej Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego do 14 grudnia 1954 r., a takie podporządkowanie miały Komendy (KPMO i KWMO) w G. i B. do 14 grudnia 1954 r.

Wobec tych faktów, w żadnym razie nie można uznać za trafne twierdzenia Sądu Okręgowego, że choć mąż odwołującej się pełnił służbę w jednostkach organizacyjnych zakwalifikowanych przez ustawodawcę jako organy totalitarnego

państwa, wskazanych w art. 13 b ust. 1 znowelizowanej ustawy, to jednak brak jest uzasadnionych podstaw do obniżenia odwołującej się wysokości świadczenia rentowego w sposób wynikający z decyzji organu rentowego.

Należy mieć na uwadze (zważywszy na stanowiska, które mąż odwołującej się zajmował w czasie służby), że osoby formalnie kwalifikowane do organów służby państwa totalitarnego, w czasie wykonywania tej służby uzyskiwały dodatkowe profity o charakterze ekonomicznym i socjalnym z racji samej tylko przynależności do danej jednostki czy pełnionej funkcji, niezależnie od tego jakie czynności faktycznie wykonywały. Dodatkowe profity wiązały się z samą tylko przynależnością do jednostki zaliczanej do służby państwa totalitarnego, również w odniesieniu do stanowisk czy funkcji, które prima facie nie wiązały się z żadną działalnością represyjną. Co bardzo istotne, te dodatkowe profity, w tym w szczególności wyższe wynagrodzenia, z racji samego organizacyjnego przyporządkowania danej jednostki czy funkcji przelożyły się na wyższe kwoty świadczeń emerytalno – rentowych przysługujących takim osobom, niż świadczenia przysługujące tym funkcjonariuszom czy pracownikom, którzy nie byli przyporządkowani organizacyjnie do służby państwa totalitarnego. Należy bowiem przyjąć założenie, że brak organizacyjnego przyporządkowania do służby państwa totalitarnego, skutkowałby niepodleganiem preferencyjnemu systemowi zabezpieczenia społecznego, lecz systemowi powszechnemu, a co za tym idzie wysokość świadczeń byłaby istotnie niższa. Odzwierciedleniem powyższego jest posłużenie się przez ustawodawcę definicją ustawową służby na rzecz państwa totalitarnego niezależną od faktycznie wykonywanych czynności, lecz związaną z dodatkowymi profitami z racji przyporządkowania organizacyjnego danej funkcji czy jednostki. Nie można zatem a priori przyjąć, że choć dana osoba formalnie pełniła służbę zdefiniowaną w art. 13b ust. 1 ustawy jako służbę na rzecz totalitarnego państwa, to fakt ten nie daje uzasadnionych podstaw do obniżenia świadczeń emerytalno – rentowych z uwagi na wnioski jakie wynikają z analizy zgodności zapisów ww. ustawy z Konstytucją RP. Z tak sformułowaną tezę Sąd Apelacyjny się nie zgadza.

Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. (w sprawie o sygn. III UZP 1/20, którą Sąd Okręgowy pominął) stwierdził, że ustawowe kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności danej sprawy, dlatego też należy tej oceny dokonywać przy uwzględnieniu charakteru jednostki, w której służba była pełniona, celów jakie miała do realizacji w strukturach państwa totalitarnego oraz faktów, wynikających z dokumentacji zebranej w aktach osobowych funkcjonariusza, odnoszących się do konkretnej osoby.

W rozpoznawanej sprawie, zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie ulega wątpliwości, że służba F. C. w ww. jednostkach (...)w latach 1945 – 1953, była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. Ww. jednostki, szczególnie w okresie bezpośrednio powojennym, służyły umacnianiu komunistycznego reżimu, a przez to naruszeniom elementarnych praw człowieka i swobód obywatelskich, przede wszystkim działaczy opozycji niepodległościowej, postrzeganych przez podporządkowaną dominacji ZSRR władzę w państwie, jako „wrogów” politycznych.

Wobec tego stwierdzenie Sądu Okręgowego, że w niniejszym przypadku brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczenia H. C., która z przywileju podwyższonych świadczeń rentowych (w porównaniu do takiego rodzaju świadczeń w powszechnym systemie emerytalnym), dla których wyliczenia podstawę stanowiła emerytura F. C., korzystała przez ponad 50 lat m.in. z tytułu służby jej męża godzącej w elementarne prawa osób nie akceptujących powojennego porządku politycznego, należy uznać za pozbawione usprawiedliwionych podstaw.

Podkreślenia przy tym wymaga, co wynika z analizy treści dokumentów zawartych w aktach osobowych F. C., że został on przyjęty do służby na skutek własnych starań i z własnej woli wyrażonej w podaniu o przyjęcie do służby, z którym zwrócił się do (...) w G. z prośbą o przyjęcie go do pracy w (...), załączając życiorys i referencje z świadców. Z opinii służbowych, wniosków awansowych i charakterystyk służbowych, dotyczących okresu służby w latach 1945 – 1953 wynika, że mąż odwołującej się identyfikował się w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z dużym zaangażowaniem wykonując zlecane mu zadania, wykazywał przy tym pełną dyspozycyjność. Podkreślano, że w pracy jest stanowczy i bezwzględny. Jego pełna zaangażowania postawa była uzasadnieniem dla awansów służbowych, pomimo braku odpowiedniego wykształcenia (brak umiejętności pisania i czytania) i formalnych kwalifikacji.

Suma powyższych ustaleń naświetlających charakter służby F. C. od 11 września 1945 r. do 8 września 1953 r. w jednostkach (...) w G. i B., w okresie szczególnie nasilonych represji politycznych i bezwzględego zwalczania wszystkich przeciwników politycznych, daje uzasadnione podstawy do jej zakwalifikowania jako służby na rzecz totalitarnego państwa. Jednostki, w której służba ta była pełniona, były zasadniczymi, niezbędnymi elementami, składającymi się na fundamenty wprowadzania i utrwalania ustroju komunistycznego, będąc podporządkowane bezpośrednio Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego.

Tytułem wstępu do dalszych rozważań dotyczących zasadności podstaw zaskarżonego wyroku należy odnieść się szerzej do przyjętej przez Sąd pierwszej instancji tezy dotyczącej skutków kwalifikacji służby dokonanej przez (...) w Informacji, jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa.

Nie podziеляjąc poglądu organu rentowego co do charakteru tego dokumentu wskazać należy, że Informacja o przebiegu służby przedstawiona przez Instytut Pamięi Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, nie jest dla sądu powszechnego prowadzącego sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych wiążąca. Kontrola zaskarżonych decyzji organów rentowych polega przede wszystkim na możliwości przeprowadzenia niczym nieograniczonego postępowania dowodowego przez sąd powszechny w zakresie faktów stanowiących podstawę ich wydania. Za słusznością tego stanowiska przemawia utrwalone od lat orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Przypomnieć należy, że już w postanowieniu Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011r. (sygn. II UZP 10/11, OSNP 2012 Nr 23-24, poz. 298) wyrażono stanowisko, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięi Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięi Narodowej 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.

Kwestia ta w rozpoznawanej sprawie ma wprawdzie znaczenie drugorzędne, gdyż zważywszy na przebieg postępowania sądowego należy przyjąć, że nie było między stronami sporu co do rzeczywistego przebiegu służby męża odwołującej się, zajmowanych stanowisk i pełnionych funkcji w jednostkach organów totalitarnego państwa, w których był zatrudniony, to jednak wymaga ustosunkowania się ze względu na stanowisko wyrażone przez Sąd Okręgowy i materialnoprawne skutki związania Informacją IPN, na które powoływał się pozwany organ.

Odnosząc się do tej kwestii należy przywołać ugruntowany i trafny pogląd, przypomniany przez Sąd Najwyższy m.in. w uchwale z 16 września 2020r. (sygn. III UZP 1/20, OSNP 2021/3/28), że w orzecznictwie (także administracyjnym) wykrystalizował się zasługujący na aprobatę pogląd, że informacja o przebiegu służby nie jest władcym przejawem woli organu administracji publicznej. Oznacza to, 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, jej zakwestionowania, poddania kontroli choćby formalnej. Zagadnienie to było przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z 24 lutego 2010r. (w sprawie o sygn. K 6/09, OTK-A 2010 r. Nr 2, poz. 15), a także w motywach wyroku z 11 stycznia 2012r. (sygn. K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3) 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 jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej, ma charakter stricte informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie faktów, wynikających z akt osobowych funkcjonariusza. Władczym rozstrzygnięciem wobec skarżącego jest decyzja organu emerytalnego w przedmiocie ustalenia wysokości świadczenia, która podlega kontroli sądowej przed sądem powszechnym, który rozpoznając sprawę, jest uprawniony do weryfikacji informacji IPN w postępowaniu dowodowym przy zastosowaniu przepisów postępowania cywilnego.

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 sądowe jednoznacznie akceptuje takie rozwiązanie, że okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udawadniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (zob. wyroki: z 14 czerwca 2006r., sygn. I UK 115/06, OSNP 2007 nr 17-18, poz. 257; z 9 kwietnia 2009r., sygn. I UK 316/08, LEX nr 707858; z 16 czerwca 2011r., sygn. III UK 213/10, LEX nr 950436; z 11 sierpnia 2016r., sygn. II UK 323/15, LEX nr 2157273; z 11 października 2016r., sygn. I UK 356/15, LEX nr 2174067), 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 (zob. wyrok SN z 16 czerwca 2016r., sygn. III PK 139/15, LEX nr 2117654). Wobec powyższego kwalifikacja służby w konkretnej sprawie, jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa musi być dokonana przez sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu emerytalno-rentowego obniżającej wysokość świadczenia właśnie ze względu na charakter tej służby.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca w nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 16 grudnia 2016r. precyzując pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa przez stworzenie odrębnego, od katalogu zawartego w ustawie lustracyjnej wykazu jednostek, w których tak określona służba była wykonywana, nie bez przyczyny uznał, że w organach bezpieczeństwa państwa PRL pełnili służbę funkcjonariusze, których znaczenie dla efektywnego funkcjonowania aparatu represji w totalitarnym państwie było zróżnicowane z punktu oceny „ciężaru gatunkowego” realizowanych przez nich zadań. Były wśród nich funkcje i stanowiska o charakterze kluczowym, zasadniczym, wiodącym, ale były też funkcje pomocnicze, wspierające (jak służba F. C. w rozpoznawanej sprawie), których jednak znaczenie dla całokształtu sprawnego działania organów bezpieczeństwa, było nie mniej istotne.

Brak przy tym wyłączenia spod regulacji ustawy nowelizującej określonych funkcjonariuszy, których zadania były pomocnicze, techniczne czy uboczne, nie był przypadkowy, gdyż wynikał z uzasadnionego przekonania, że komunistyczny ustrój totalitarny opierał się na sprawnym działaniu organów bezpieczeństwa państwa tworzących celowo skonstruowany i niezwykle rozbudowany organizm, w którego strukturze każdy element przyczyniał się do skutku polegającego na zwalczaniu niepodległościowej opozycji demokratycznej, wszelkich przejawów dążenia do odzyskania suwerenności, łamaniu praw człowieka i obywatela, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, godności, wolności, własności, pokoju i bezpieczeństwa.

Działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy, wobec czego dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany obecnie powszechnie za bezprawny, skierowany przeciwko prawom człowieka i obywatela, służący zwalczaniu dążeń niepodległościowych, niejednokrotnie prowadzący, na skutek całego łańcucha działań różnych osób, do czynów przestępnych, a nawet zbrodniczych. Zważywszy zatem na całokształt funkcjonowania aparatu bezpieczeństwa państwa i jego charakter oraz cele, brak jest uzasadnionych podstaw do ustalania indywidualnej odpowiedzialności konkretnych funkcjonariuszy (przez pryzmat współcześnie rozumianej odpowiedzialności karnej), co jest niewątpliwie także sprzeczne z intencją ustawodawcy.

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że z art. 24a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, regulującego podstawy ustalania wysokości renty rodzinnej wynika, że 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 zmarłemu z uwzględnieniem art. 15c lub art. 22a. Stosownie natomiast do art. 24 a ust. 2 tej ustawy, wysokość renty rodzinnej, 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. W celu ustalenia wysokości renty rodzinnej, zgodnie z ust. 1 i 2, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji, o której mowa w art. 13a ust. 1, przy czym do odwołującej się nie ma zastosowania art. 24a ust. 4 i 5 ww. ustawy. Z art. 24a ust. 4 wynika, że przepisów art. 24a ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli osoba uprawniona do renty rodzinnej udowodni, że osoba, o której mowa w tych przepisach (w tym przypadku mąż odwołującej się), przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Odwołująca się nie powołała się na żadne fakty czy dowody, z których podjęcie takich działań przez jej męża przed 1990 r. mogłoby wynikać.

Biorąc pod uwagę treść przytoczonych przepisów, organ rentowy poprawnie ustalił zatem wysokość renty rodzinnej H. C. od 1 października 2017 r. w decyzji z 8 sierpnia 2017 r., wobec czego odwołanie ostatecznie okazało się bezzasadne.

Zważywszy na argumentację przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przez Sąd Okręgowy, wskazać należy, że w ocenie Sądu Apelacyjnego orzekającego w niniejszej sprawie, jest ona nietrafna z poniżej naświetlonych względów.

Celem ustawy z 16 grudnia 2016 r. nowelizującej ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, była likwidacja przywilejów emerytalnych i rentowych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa uzyskanych przez nich z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, bądź też przez członków ich rodzin w postaci renty rodzinnej. Jak wynika z preambuły ustawy nowelizującej z 2009 r., (znajdującej analogiczne zastosowanie w odniesieniu do nowelizacji z 2016 r. ze względu na cel tej regulacji), obniżającej po raz pierwszy część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa (nie obejmujących wówczas rent rodzinnych), 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. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje, 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.

W ukształtowanym orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, na tle noweli z 2009 r., przyjęto zgodnie, że obniżenie uprzywilejowanych świadczeń, uzyskanych z tytułu służby w organach bezpieczeństwa państwa, nie naruszyło zasady równości lub proporcjonalności świadczeń, bowiem tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym byli funkcjonariusze nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych (zob. m.in. uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., sygn. II UZP 2/11, OSN 2011 nr 15-16, poz. 210). Pogląd ten ma analogiczne zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, gdyż w odniesieniu do takich świadczeń jak renty rodzinne po zmarłych funkcjonariuszach SB, obniżenie ich wysokości po raz pierwszy nastąpiło w 2017 r. na podstawie ww. ustawy nowelizującej ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. nowelizującej ustawę zaopatrzeniową, ustawa ta miała na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych, ale także rentowych (po raz pierwszy), 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 1944r. do 31 lipca 1990r. Zdaniem projektodawcy wprowadzone na gruncie ustawy „dezubekizacyjnej” z 2009r. rozwiązania, które nie objęły wówczas świadczeń rodzinnych, nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie. Stwierdzenie to ma uzasadnione fakty podstawy. Wskazano, że przywileje emerytalne i rentowe takich funkcjonariuszy i członków ich rodzin, nie zasługują na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej.

Jako przywilej należy rozumieć ustalanie świadczeń rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania wysokości rent w powszechnym systemie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, mającego na uwadze przytoczoną argumentację, regulacje zawarte we wskazanych przepisach nie stanowią naruszenia powszechnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa osób 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.

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 będąc represjonowanymi przez aparat bezpieczeństwa często korzystały z zaniżonych świadczeń.

Zestawiając służbę funkcjonariuszy organów, składających się na opisany system represji skierowanych przeciwko współobywatelom, z ofiarami reżimu i ich zaangażowaniem na rzecz 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 byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w organach wymienionych w ustawie zaopatrzeniowej i członków ich rodzin nad powyższą, słuszną potrzebę obywateli, zwłaszcza tych, którzy doznali krzywdy na skutek działań organów służby bezpieczeństwa państwa.

Analizując niniejszą sprawę w powyższym kontekście należy stwierdzić, że powołana przez Sąd Okręgowy argumentacja odwołująca się do ochrony tych świadczeń w świetle gwarancji zapisanych w Konstytucji RP jest, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie do pogodzenia z powołanymi zasadami demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art.2 Konstytucji RP). W art. 2 Konstytucji RP ustrojodawca wyraził trzy zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które to zasady są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie. Nie ma możliwości kompleksowego scharakteryzowania żadnej z nich bez uwzględnienia pozostałych (zob. M.Florczak-Wątor w P.Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, 2021 r.). Nie można zatem akcentować zasady państwa prawa pomijając, że chodzi o zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, co wprost wynika z Konstytucji RP (art. 2). Nie może być zatem mowy o takim rozumieniu zasady państwa prawnego, która nie urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”, a także podkreśla się, że „sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistnić demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości” (zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98).

W doktrynie przyjmuje się, że prawa podmiotowe ustanowione w poprzedniej formacji ustrojowej są niepodważalne tylko przy założeniu niezmienności ich aksjologicznych racji i aktualności w nowym układzie stosunków społecznych i ekonomicznych. Transformacja pozwala ocenić czy i jakie prawa zostały nabyte niesłusznie, wskutek uprzywilejowania (por. T. Zieliński: Ochrona praw nabytych - zasada państwa prawnego, Państwo i Prawo 1992 nr 3, s.17). Dlatego sprawiedliwość jako cecha dotycząca oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów w tym przypadku ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wymaga uwzględnienia historycznych losów społeczeństwa polskiego, gdy „podstawowe wolności i prawa człowieka były naruszane” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2003r., sygn. SK 42/01, OTK-A 2003 Nr 6, poz. 63).

W powołanej wyżej uchwale z 16 września 2020r. (sygn. III UZP 1/20) Sąd Najwyższy - analizując wątek historyczny omawianej regulacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - wskazał, że w latach 90-tych XX wieku Sejm RP podejmował uchwały odnoszące się: do zbrodniczych działań aparatu bezpieczeństwa państwowego w

latach 1944-1956 (M.P. Nr 62, poz. 544); w sprawie potępienia totalitaryzmu komunistycznego (M.P. Nr 20, poz. 287), w którym to okresie miało miejsce szczególne nasilenie prześladowań osób nie godzących się z powojennym ustrojem komunistycznym. Kwestia ta była również przedmiotem wypowiedzi na forum międzynarodowym (np. rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 27 czerwca 1996 r. w sprawie metod likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych; Raport Komisji Prawnej i Praw Człowieka nr 7568 z 3 czerwca 1996 r. na temat: Metody likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych). W tym kontekście cel, któremu służyć ma nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej z 16 grudnia 2016 r., stanowiąca podstawę kwestionowanej w niniejszej sprawie decyzji, sprowadza się do przyjęcia założenia, że kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia należy uznać, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka, zwalczające organizacje i osoby broniące niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa. Należy przy tym mieć na uwadze, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje, korzystając z licznych przywilejów materialnych, socjalnych i prawnych dla siebie i członków swoich rodzin, w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy. Dotyczy to przy tym tak funkcji o charakterze kluczowym, wiodącym, jak i tych, które dla organów bezpieczeństwa miały znaczenie pomocnicze, przyczyniając się wszakże bezpośrednio do ich sprawnego funkcjonowania.

Do takiego celu nawiązano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., stwierdzając, że ograniczenie przywilejów także rentowych, związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa totalitarnego państwa jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną ze względu na powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. regulacje pełnią funkcje represyjne. Znowelizowane przepisy bowiem z założenia nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie totalitarnego państwa i nie zastępują takiej odpowiedzialności, a ich celem było jedynie odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów przez obniżenie wysokości świadczeń. Nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczeń rentowych przez członków ich rodzin, w kwotach przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego.

Analizując zakres normatywny i skutki ustawy nowelizacyjnej z 16 grudnia 2016 r. dla ukształtowania wysokości świadczeń rentowych po zmarłych funkcjonariuszach, godzi się przypomnieć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 15 lutego 1994 r. (sygn. K 15/93, OTK 1994 Nr 1, poz. 4), który już wówczas wskazał, że współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych musi być oceniona negatywnie i to bez względu na to, o jakie stanowiska i o jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi, przy czym dotyczy to zarówno aparatu represji państw obcych, jak i komunistycznego aparatu represji w Polsce.

Odnosząc się do argumentacji odwołującej się do zasady ochrony praw nabytych, podkreślenia wymaga, że zasada ta nie oznacza nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swym orzecznictwie podkreślał, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Zasada ochrony praw nabytych nie ma bowiem zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach uznawanego w demokratycznym ustroju porządku konstytucyjnego. Uprzywilejowane prawa rentowe nabyte przez członków rodzin funkcjonariuszy państwa totalitarnego, zostały nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa państwa totalitarnego jakim była „Polska Ludowa” za godziwe. Służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów, a zatem taki charakter służby nie może stanowić uzasadnionej, godziwej podstawy do nabycia prawa do świadczeń w uprzywilejowanej wysokości.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, regulacje zawarte we wskazanych przepisach nie stanowią też naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa osób uprawnionych do renty rodzinnej po funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w jednostkach, które uczestniczyły w systemie stosującym bezprawne i niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli.

Uprzywilejowanie - to w różnych aspektach - 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 utrzymywanie tego rodzaju przywilejów, w tym represjonowanych przez aparat bezpieczeństwa, czy też ich następców. Zestawiając sytuację funkcjonariuszy organów, składających się na system represji skierowanych przeciwko współobywatelom, z pozycją zwykłych obywateli w czasach PRL, a zwłaszcza ofiar reżimu, w tym osób zaangażowanych w walkę na rzecz suwerenności państwa polskiego oraz odzyskania przez społeczeństwo podstawowych, przynależnych mu praw i wolności, nie sposób nie dostrzec rażącej i niczym nieusprawiedliwionej 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 obywateli, zwłaszcza tych, którzy doznali krzywd w wielu aspektach na skutek działań organów służby bezpieczeństwa państwa.

Nie można także zgodzić się z twierdzeniem, o czym była już mowa wyżej, że wprowadzona ustawą z 2016r. zmiana stanowi swoistą represję, podczas gdy, 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. Sąd Apelacyjny, w niniejszym składzie, z takim ujęciem tego zagadnienia całkowicie się nie zgadza. Nowe regulacje wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016r. w żadnym razie nie pełnią funkcji represyjnej, a ich celem było jedynie odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów (z których odwołująca się korzystała wszak przez wiele lat). Nie ma żadnego uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa i członków ich rodzin świadczeń w kwotach przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego i w żadnym razie nie przekonuje argument, że świadczenie rentowe z powszechnego systemu stanowi z uwagi na jego wysokość „represję”. Ta argumentacja jest zatem także pozbawiona usprawiedliwionej podstawy.

Nie jest przy tym uzasadnione wywodzenie pozytywnych skutków dla beneficjentów rent rodzinnych po byłych funkcjonariuszach aparatu bezpieczeństwa z lat 1945 – 1953 z okoliczności, że powyższe obniżenie nastąpiło po długim okresie od zaprzestania służby o takim charakterze, czy też przyznania prawa do renty i po ponad blisko trzydziestu latach od transformacji ustrojowej. Postulat realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, mający oparcie w 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 utrzymane. Jak już wskazano, uprzywilejowanie funkcjonariuszy pełniących służbę w organach bezpieczeństwa, przekładało się na ich sytuację majątkową i finansową oraz zasady przyznania i wysokość świadczeń emerytalnych, a w konsekwencji także rentowych, co pozostaje w sferze korzyści osoby uprawnionej do renty rodzinnej również po obniżeniu jej wysokości. Należy mieć to na uwadze uwzględniając jednocześnie świadczenia, na jakie mogli liczyć w komunistycznym państwie zwykli obywatele, a w szczególności ofiary reżimu i pozostałe po nich sieroty i wdowy. W tym kontekście Sąd Apelacyjny zwraca uwagę, że odwołująca się nie została pozbawiona nabytego prawa do renty rodzinnej, gdyż nie ma wątpliwości, że spełnia ona przesłanki do pobierania świadczenia. Jednak wysokość tego świadczenia została określona z uwzględnieniem wysługi jej męża pełnionej na rzecz totalitarnego państwa w latach 1945 – 1953. Z uwagi na fakt, że wysokość renty rodzinnej jest pochodną prawa do emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, musiała ona podlegać obniżeniu.

Wobec powyższych ustaleń faktycznych i rozważań prawnych Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego co do zasady za trafną w zakresie wyżej omówionych naruszeń prawa materialnego, choć z powodów innych niż wskazane w uzasadnieniu apelacji, wobec czego zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 1 i 2 - na podstawie art. 386 §1 k.p.c. w zw. z art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c., uznając odwołanie H. C. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 8 sierpnia 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej, za bezzasadne.

Sąd Apelacyjny orzekł o kosztach postępowania, na które składały się wyłącznie koszty zastępstwa prawnego organu rentowego w postępowaniu apelacyjnym, w punkcie II wyroku, zgodnie z art. 108 § 1 k.p.c. przy zastosowaniu art. 102 k.p.c., stosownie do którego w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów, albo nie obciążać jej w ogóle kosztami. Przywołany przepis, realizujący 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 (por. postanowienie SN z 13 grudnia 2007r., sygn. I CZ 110/07, niepubl.). 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. Drugie natomiast wyznacza sytuacja majątkowa i życiowa strony, z tym zastrzeżeniem, że niewystarczające jest powoływanie się jedynie na trudną sytuację majątkową, nawet jeśli była podstawą zwolnienia od kosztów sądowych i ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Całokształt okoliczności, które mogłyby uzasadniać zastosowanie tego wyjątku powinny być ocenione z uwzględnieniem zasad współżycia społecznego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 1 grudnia 2011r., sygn. I CZ 26/11, niepubl., z 25 sierpnia 2011r., sygn. II CZ 51/11, niepubl.). Rozstrzygnięcie na podstawie art. 102 k.p.c. ma zatem charakter dyskrecyjny, a kontrola instancyjna w tym zakresie jest ograniczona do sytuacji, gdy zastosowanie tego przepisu nie zostało w ogóle uzasadnione bądź nastąpiło z rażącym naruszeniem reguł w nim przewidzianych (por. post. SN z 18 kwietnia 2013r., sygn. III CZ 75/12, LEX nr 1353220).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zarówno podeszły wiek odwołującej się jak i rodzaj świadczenia będącego przedmiotem sporu (wysokość renty rodzinnej stanowiącej źródło utrzymania) przemawiają za zastosowaniem w niniejszej sprawie opisanej wyżej regulacji. Należało mieć również na względzie głębokie przekonanie odwołującej się o słuszności dochodzonych roszczeń, którego nie można uznać za subiektywne, zwłaszcza, że wyrok Sądu pierwszej instancji był dla niej korzystny, a orzecznictwo sądów w tej kategorii spraw nie jest jednolite. W ocenie Sądu odwoławczego obciążenie w tych okolicznościach odwołującej się kosztami zastępstwa prawnego strony przeciwnej stanowiłoby naruszenie zasady słuszności, co uzasadnia orzeczenie o kosztach zastępstwa prawnego pozwanego organu rentowego w zakresie postępowania apelacyjnego, przez nieobciążanie odwołującej się tymi kosztami.

Kończąc uzasadnić należy jednoosobowy skład Sądu odwoławczego wskazując, że zgodnie z art. 15zsz1 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.), w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego. Przepis art. 15zsz1 w brzmieniu nadanym ustawą z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1090) zgodnie z przepisem przejściowym (art. 6) znajduje zastosowanie do postępowań rozpoznawanych według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, a sprawy, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy sąd

rozpoznawał w składzie innym niż jednego sędziego, w dalszym ciągu prowadzone są przez tego sędziego, któremu sprawa została przydzielona jako referentowi, do zakończenia sprawy w danej instancji.

SSA Ewa Stryczyńska