

*Sygn. akt III AUa 979/20*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 19 kwietnia 2023 r.*

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

*Przewodniczący: Sędzia SA Ewa Stryczyńska*

*Protokolant: starszy sekretarz sądowy Beata Wachowicz*

*po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2023 r. w W.*

*sprawy M. K.*

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

*o wysokość policyjnej renty rodzinnej*

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

*od wyroku Sądu Okręgowego XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w W.*

*z dnia 11 sierpnia 2020 r. sygn. akt XIII 1U 12775/18*

*. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 2 i oddala odwołanie;*

*odrzuca wniosek Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. o zasądzenie kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji;*

*nie obciąża M. K. kosztami zastępstwa prawnego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w postępowaniu apelacyjnym.*

*Ewa Stryczyńska*

*Sygn. akt AUa III 979/20*

## UZASADNIENIE

Decyzją z 12 sierpnia 2017 r., nr (...), Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej M. K. po zmarłym jej mężu funkcjonariuszu, ustalając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1.000 zł. Jako podstawę wydania tej decyzji organ wskazał 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, Biura 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 Biura 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 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. 24a ustawy. Wysokość tak ustalonego świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

M. K. odwołała się od decyzji organu rentowego, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r. Odwołująca się podniosła, że zaskarżona decyzja została wydana m.in. na podstawie przepisów prawa niezgodnych z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 42 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także sprzecznych z wiążącymi Polskę aktami prawa międzynarodowego.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie.

**Wyrokiem z 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt XIII 1U 12775/18, Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w punkcie 1. podjął zawieszono postępowanie i w punkcie 2. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że ustalił M. K. prawo do policyjnej renty rodzinnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.**

Powyższe rozstrzygnięcie Sąd Okręgowy oparł na następujących ustaleniach faktycznych. Mąż odwołującej się S. K. pełnił służbę w okresach:

od 10 września 1951 r. do 10 sierpnia 1953 r. w (...) jako słuchacz dwuletniej szkoły oficerskiej,

od 11 sierpnia 1953 r. do 31 maja 1954 r. w (...)w K. jako referent Sekcji (...),

od 1 czerwca 1954 r. do 31 grudnia 1956 r. w (...) w Z. jako starszy referent, a następnie oficer operacyjny,

od 1 stycznia 1957 r. 16 listopada 1960 r. w (...) w Z. jako starszy oficer operacyjny,

od 17 listopada 1960 r. do 31 lipca 1961 r. w (...) w K. jako starszy oficer operacyjny,

od 1 sierpnia 1961 r. do 31 lipca 1967 r. w (...)w K. jako starszy oficer operacyjny w (...),

od 1 sierpnia 1967 r. do 31 maja 1969 r. w (...) w K. jako starszy inspektor w (...),

od 1 czerwca 1969 r. 31 marca 1972 r. w (...) w K. jako inspektor grupy operacyjnej (...) a następnie starszy inspektor w tym wydziale,

od 1 kwietnia 1972 r. do 15 czerwca 1985 r. w (...) w K. jako kierownik (...), a następnie kierownik Sekcji (...)

Decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 3 stycznia 1995 r. po raz pierwszy przyznano odwołującej się prawo do spornego świadczenia.

W związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) organ rentowy otrzymał informację z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby męża odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa. Na skutek powyższego Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i

Administracji decyzją z 12 sierpnia 2017 r. (...) dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu, określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1.000 zł.

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, których prawdziwości i autentyczności nie kwestionowały strony procesu.

Biorąc pod uwagę ustalony stan faktyczny Sąd Okręgowy uznał odwołanie za zasadne.

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 dnia 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. 24a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z art. 13b) oraz przepisów ustawy z dnia 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, które nie ma rozstrzygnięcia.

Sąd Okręgowy zaznaczył, że procedował nad wskazaną ustawą, mimo zarzutów dotyczących m.in. trybu jej uchwalenia, gdyż wskazany akt prawny co do zasady objęty jest domniemaniem konstytucyjności (por. np. wyrok TK z 20.07.2006 r., K 40/05, OTK ZU 2006, nr 7A, poz. 82.; wyrok TK z 16.01.2007 r., U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 3; wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2), gdyż został uchwalony przez parlament, podpisany przez Prezydenta RP oraz prawidłowo promulgowany w Dzienniku Ustaw. Tym samym nie może budzić wątpliwości, że wskazana ustawa weszła w życie i formalnie wiąże zarówno sąd orzekający, jak i organ ubezpieczeniowy oraz stronę odwołującą. Kluczowe w sprawie było jednak dokonanie oceny czy przepisy spornej ustawy były zgodne z Konstytucją RP. W tej kwestii Sąd wystąpił ze stosownym pytaniem prawnym, lecz dotychczas nie uzyskał na nie żadnej odpowiedzi.

W ocenie Sądu Okręgowego dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami odwołującego do rozpoznania jego 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 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że stoi przy tym na stanowisku, że osoba odwołująca się w niniejszej sprawie ma prawo do jej rozpoznania przed sądem w rozsądnym terminie (art. 6 EKPC i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). W praktyce oznacza to powinność rozpoznania złożonego odwołania w maksymalnym terminie 3 lat, niezależnie od przyczyn wydłużonego czasu rozpoznania sprawy i z uwzględnieniem wszystkich jej etapów.

W ocenie Sądu Okręgowego ponadto istnieją wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji, czego wyrazem było pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślenia jednak wymaga, że zgodnie z wyrażanym 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 dnia 8 sierpnia 2017 r. (I UK 325/16, Lex nr 2389585), 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 (por. także uchwałę SN z 4.07.2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 Nr 2, poz. 34 oraz wyroki SN z 7.04.1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 Nr 1, poz. 6; z 20.08.2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 Nr 6, poz. 130; z 8.01.2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552).

Skutkiem zastosowania przez Sąd rozproszonej kontroli konstytucyjnej (na podstawie art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji) było pominięcie zakwestionowanych przepisów ustawy przy wydawaniu indywidualnego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, a nie ich usunięcie z katalogu aktów prawnych. Nie koliduje to w żaden sposób z uprawnieniami zagwarantowanymi Trybunałowi Konstytucyjnemu. Zdaniem Sądu odwołanie zasługuje na uwzględnienie, choć strona odwołująca faktycznie pełniła służbę na rzecz organów totalitarnego państwa określonych w art. 13b ust. 1 znowelizowanej ustawy. 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 zwrócił uwagę, że nie ma możliwości badania czy osoba objęta informacją o przebiegu służby faktycznie wykonywała czynności na rzecz totalitarnego państwa i czy jednostka, w której pełniła służbę powinna zostać uznana za należącą do służby bezpieczeństwa totalitarnego państwa. W ocenie Sądu badanie wskazanych okoliczności jest nieuprawnione w świetle art. 13b ust. 1, który stanowi, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Tym samym ustawodawca wprowadził ustawową definicję kwalifikującą do organów bezpieczeństwa państwa każdą jednostkę wymienioną enumeratywnie w tym przepisie i każdą z rodzajów służb i pełnionych funkcji, również określonych w tym przepisie. W konsekwencji sąd powszechny nie może dokonywać wykładni pojęcia jednostek należących do służby bezpieczeństwa, gdyż każda z jednostek wymienionych w przepisie jest uznawana w świetle ustawy za jednostkę służby państwa totalitarnego. Podobnie sąd nie powinien badać jakie faktycznie czynności wykonywała osoba odwołująca w okresie służby, tj. czy faktycznie wspierała aparat bezpieczeństwa państwa totalitarnego czy tylko biernie w nim uczestniczyła, skoro ustawodawca za służbę w SB uznaje samą przynależność do danej jednostki czy wykonywanie służby na danym stanowisku.

Takie stanowisko wynika z okoliczności, że nawet osoby jedynie formalnie przydzielone do organów służby bezpieczeństwa w czasie wykonywania tej służby miały dodatkowe profity z racji samej tylko przynależności do danej jednostki czy pełnionej funkcji, niezależnie od tego jakie czynności faktycznie wykonywały. (np. wyższe wynagrodzenia, łatwiejszy dostęp do uzyskania mieszkań służbowych itd.). Dodatkowe profity wiązały się przy tym z samą tylko przynależnością do jednostki zaliczanej do SB, również w odniesieniu do stanowisk czy funkcji, które prima facie nie wiązały się z żadną działalnością represyjną (np. prace trenerów, osób wykonujących czynności porządkowe, techniczne itp.). Co bardzo istotne owe dodatkowe profity (np. wyższe wynagrodzenia) z racji samego organizacyjnego przyporządkowania danej jednostki czy funkcji do SB, przełożyły się na wyższe kwoty świadczeń emerytalno-rentowych przysługujących takim osobom niż świadczenia przysługujące tym funkcjonariuszom czy pracownikom, którzy nie byli przyporządkowani organizacyjnie do SB.

W ocenie Sądu Okręgowego ustawa zaopatrzeniowa w brzmieniu nadanym art. 1 ustawy nowelizującej z grudnia 2016 roku jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, który 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 roku 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 znaczny wpływ 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 tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego.

W przedmiotowej sprawie organ rentowy zaskarżoną decyzją na nowo ukształtował prawo strony odwołującej do wysokości świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego poprzez kwalifikację prawną okresu służby pełnionej przez zmarłego członka jego rodziny, po którym przysługuje mu 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 od ustalenia tego prawa i nabycia uprawnień rentowych przez członka rodziny strony odwołującej musi być oceniona za niedopuszczalną w kontekście z art. 2 Konstytucji.

Bezspornie strona odwołująca na mocy prawomocnej decyzji organu rentowego nabyła prawo do renty rodzinnej. 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. Świadczy o tym zastosowanie podwójnego mechanizmu obniżenia świadczenia, gdyż z jednej strony zastosowano przelicznik w wysokości 0,0% za lata służby członka rodziny strony odwołującej w organach na rzecz totalitarnego państwa, a równocześnie wprowadzono maksymalną wysokość renty rodzinnej nie wyższą niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. O ile jeszcze przyjęcie wskaźnika 0,0% dla ustalenia wysokości świadczenia za okres służby na rzecz totalitarnego państwa można byłoby oceniać w ramach likwidacji przywileju związanego ze służbą w określonych organach państwa totalitarnego, o tyle dodatkowe rozwiązania prawne dalej obniżające tak ustalone świadczenie stanowią w istocie sankcję represyjną adresowaną indywidualnie wobec wdowy/wdowca i dzieci po funkcjonariuszach, po którym przysługuje prawo do renty rodzinnej. Takie ukształtowanie wysokości podstawy wymiaru świadczenia stanowi o represyjnym charakterze ustawy i jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa.

Ustawodawca względem strony skarżącej zastosował przy tym 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 na uogólnieniu, że 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 prawa.

Sąd Okręgowy stwierdził, że podziela 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 (OTK ZU 1999/7/165) Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, iż „wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 1995 r., K. 13/94, OTK 1995/1/6). Równocześnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007/48) wskazał, że „środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokracji. (...) Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może

ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy”. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są co do zasady prawami nabytymi słusznie (orzeczenie TK z 11.02.1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7, s. 93-148) i jedynie w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości (orzeczenie TK z 22.08.1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990/5, s. 42-58), zważywszy przy tym, że „konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych” (wyrok TK z 7.02.2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU 2001/2/29) oraz „w przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, który dąży (...) do realizacji interesu ogólnospołecznego” (wyrok TK z 8.10.2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102). W orzeczeniu w sprawie C. i inni (decyzja z dnia 14 maja 2013 r., 15189/10, lex 1324219) 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.

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 7 sędziów z 26 kwietnia 2017 r. (III UZP 1/17, OSNP 2017/9/114), 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, że 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 wzruszania decyzji, które uniemożliwią arbitralne, niczym nieograniczone działania władzy publicznej.

Stronie odwołującej 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.

W kontekście upływu znacznego okresu od nabycia przez stronę odwołującą uprawnień rentowych, Sąd zwrócił też uwagę na wskazówki płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2012 r. (sygn. akt K 5/11, OTK ZU nr 2A, poz. 16). W orzeczeniu tym oceniano możliwość weryfikacji decyzji emerytalno – rentowych, zwracając uwagę na nieakceptowalną sytuację, gdy po upływie kilku czy kilkunastu lat, w reakcji na dostrzeżone nieprawidłowości w procesie ustalania prawa do świadczeń, organ uzyskuje doraźny instrument umożliwiający wzruszenie wcześniej wydanej decyzji. 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.

Uwzględniając powyższe uwagi w odniesieniu do rozpoznawanej sprawy, Sąd Okręgowy uznał, że zastosowanie wobec odwołującej normy z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej 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.

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 20.12.1999 r., sygn. akt K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

Zgodnie z przepisami art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 roku w sposób nieusprawiedliwiony, zdaniem Sądu i drastycznie naruszający prawo jej własności ingerują w słusznie nabyte przez nią prawo do renty rodzinnej.

Wobec powyższego Sąd Okręgowy uznał za w pełni uzasadniony zarzut naruszenia 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 Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W ocenie Sądu organ rentowy nie naruszył art. 33 ust. 1 w zw. z art. 32 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 (tekst jednolity z dnia 6 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.). Wszczęcie postępowania z urzędu nastąpiło na podstawie art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...).

Przepis art. 32 ustawy emerytalnej odnosi się do każdej decyzji wydanej przez organ emerytalny. Nie tylko tej przyznającej prawo do świadczenia, ale też określającej wysokość świadczenia, a taką decyzją jest niewątpliwie decyzja zmieniająca jego wysokość. Przepis ten ma charakter ogólny ustanawiający, jako zasadę formę decyzji (kiedy organ przyznaje prawo do zaopatrzenia emerytalnego i określa wysokości świadczeń), reguluje zakres podmiotowy – adresatów decyzji, czy też ustala zasady odwołania się od decyzji. Sąd nie zgodził się z odwołującą się, że organ emerytalny błędnie powołał art. 32 ustawy emerytalnej jako podstawę rozstrzygnięcia. Przyjęcie takiej koncepcji skutkowałoby chociażby stwierdzeniem, że od decyzji ustalającej ponownie uprawnienia nie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego według zasad wynikających z kodeksu postępowania cywilnego. Organ ponownie ustalając świadczenie, określił wysokość świadczenia w formie decyzji, właśnie tak, jak wskazuje art. 32 ust. 1 ustawy emerytalnej, po czym doręczył ją zainteresowanej na piśmie wraz z uzasadnieniem oraz pouczeniem.

Zarzuty dotyczące naruszenia przez organ rentowy przepisów postępowania administracyjnego, czyli także art. 107 §1 pkt 4 k.p.a. w związku z art. 11 ustawy emerytalnej, nie mają, w ocenie Sądu Okręgowego, znaczenia (co do zasady) przy rozpoznawaniu odwołania od decyzji przez sąd z zakresu ubezpieczeń społecznych. „Przepis art. 1 k.p.c. zawiera definicję sprawy cywilnej, która jest sprawą wynikającą ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz z prawa pracy. W rozumieniu tego przepisu (formalnoprawnym znaczeniu) sprawami

cywilnymi są również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, a więc sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych (art. 477<sup>9</sup> k.p.c.), do których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu wedle reguł właściwych dla tej kategorii. Odwołanie pełni rolę pozwu (por. wyrok SN z 19.06.1998 r., II UKN 105/98, OSNAPiUS 1999, nr 16, poz. 529 oraz postanowienie SN z 29.05.2006 r., I UK 314/05, OSNP 2007 nr 11-12, poz. 173). Jego zasadność ocenia się zatem na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Postępowanie sądowe, w tym w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, skupia się zatem na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania.

Konkludując, Sąd Okręgowy dokonując samodzielnie oceny zgodności z Konstytucją RP omawianych przepisów ustawy nowelizującej uznał, że przepisy te są niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami i zasadami konstytucyjnymi. W konsekwencji Sąd Okręgowy oparł rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie na przepisach ustawy bez stosowania niezgodnych z Konstytucją art. 15c, art. 24a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy. Mając to na uwadze Sąd uznał odwołanie za uzasadnione i na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. zmienił zaskarżoną decyzję, przyznając stronie odwołującej prawo do świadczenia rentowego w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.

**Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany organ rentowy** zaskarżając wyrok w całości oraz zarzucając Sądowi Okręgowemu:

naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

art. 24a ust. 1-3 w zw. z art. 13 b, art. 15c oraz art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej przez niezastosowanie tych przepisów i nieuprawnione przyjęcie, że odwołująca się nie powinna podlegać przewidzianym rygorom, pomimo iż spełnia przesłanki w nich określone, a jej zmarły mąż pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu wskazanych regulacji, z zaznaczeniem że kwota renty rodzinnej jest wypadkową wysokości świadczenia zmarłego świadczeniobiorcy, co wydaje się, że Sąd pierwszej instancji kwestionuje (pkt 36 uzasadnienia wyroku), podnosząc bezzasadnie że odwołująca się nie powinna być obciążana skutkami ponownego wyliczenia świadczenia, które przysługiwałyby jej zmarłemu małżonkowi;

art. 13a ust. 5 w zw. z art. 24a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej oraz § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 grudnia 2018 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Celno-Skarbowej oraz ich rodzin przez zupełne pominięcie dowodu jakim jest informacja o przebiegu służby, podczas gdy zgodnie z naruszonymi przepisami informacja o przebiegu służby jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych funkcjonariusza przez właściwe organy;

art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej poprzez nieuwzględnienie brzmienia tego przepisu, co skutkowało brakiem akceptacji przez Sąd pierwszej instancji dokonania przez organ emerytalny wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczenia z jednoczesnym powołaniem się na przepis art. 33 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, pomimo tego że Sąd pierwszej instancji przyznał, że regulacja ta nie ma w realiach niniejszej sprawy zastosowania;

art. 13b ust. 1 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej przez jego niezastosowanie, pomimo tego że z ustaleń Sądu Okręgowego wynikało, że mąż ubezpieczonej pełnił służbę w jednostce Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego w okresie od 10 września 1951 r. do 10 sierpnia 1953 r.;



art. 178 ust. 1 Konstytucji RP poprzez jego błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie zaopatrzeniowej w zakresie omawianych regulacji;

art. 2 Konstytucji RP przez jego błędną wykładnię i uznanie, że zakwestionowane przepisy ustawy zaopatrzeniowej naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego, podczas gdy regulacje te mają w istocie prowadzić do wyliczenia wysokości świadczenia w kwocie adekwatnej do uzyskiwanej przez ubezpieczonych z systemu powszechnego zaopatrzenia emerytalnego bez stosowania uprzywilejowanego sposobu obliczenia kwoty świadczenia;

naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia tj.:

art. 180 k.p.c. § 1 pkt 4 k.p.c. przez podjęcie postępowania w sprawie, pomimo tego, że nie zaistniały przesłanki w tym przepisie sprecyzowane, a polegające na wydaniu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny dotyczącego konstytucyjności regulacji zawartych w ustawie zaopatrzeniowej;

art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 252 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na nieuwzględnieniu przez Sąd pierwszej instancji informacji o przebiegu służby wydanej przez IPN, pomimo braku udowodnienia przez odwołującą się okoliczności przeciwnych.

Mając na uwadze powyższe apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z 12 sierpnia 2017 r., nr (...), oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje, alternatywnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości 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 odwołująca się wniosła o jej oddalenie*** podtrzymując wszystkie argumenty i dowody, złożone w odwołaniu. Wniosła również o odrzucenie wniosków pozwanego o rozważanie zasadności zawieszenia postępowania na zasadzie art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. ze względu na toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie sygn. akt P 4/18 oraz zobowiązania (...) w W., tj. wystawcy informacji o przebiegu służby do potwierdzenia informacji o przebiegu służby z 5 kwietnia 2017 r., nr (...).

#### ***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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 15 maja 2020 r., 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 S. K., co nastąpiło na podstawie decyzji organu emerytalnego z 12 sierpnia 2017 r. obniżającej po raz pierwszy wysokość renty rodzinnej odwołującej się, poczynszy od 1 października 2017 r. Wszelkie wywody Sądu Okręgowego dotyczące kolejnego

obniżenia świadczenia odwołującej się (i jego niedopuszczalności) są nieadekwatne do przedmiotu niniejszej sprawy, gdyż dotychczas świadczenia w postaci rent rodzinnych nie były obniżane.

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. Z tych też względów za bezzasadny należy uznać zarzut apelacji uznania przez Sąd pierwszej instancji braku podstaw do zawieszenia postępowania na podstawie art. 177 §1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. w związku z art. 188 i 193 Konstytucji RP, o czym szerzej niżej.

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 i upływ czasu ponad 25 lat pobierania świadczenia przez odwołującą się) narusza szereg zasad konstytucyjnych, w szczególności zasadę ochrony praw nabytych, zasadę zaufania obywatela do państwa czy zasadę niedziałania prawa wstecz. Dalej Sąd ocenił, że wydanie decyzji obniżającej świadczenie rentowe odwołującej się było także nieadekwatne do uzyskania sprawiedliwego celu i było w istocie sankcją represyjną i dyskryminacyjną.

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 subsumcji 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 (m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r.; III CZP 95/19). Sąd Apelacyjny podziela pogląd, że powyższa kompetencja sądu powszechnego, wynika z art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, 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 (wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16).

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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 października 2015 r., III KRS 34/12). 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. Wbrew zarzutom sformułowanym w apelacji, w okolicznościach niniejszej sprawy, nie było także uzasadnione dalsze zawieszenie postępowania przed Sądem pierwszej instancji, z uwagi na postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Tym samym za bezpodstawny należy uznać zarzut apelacji naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c.

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-Scarbowej 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 uznać, 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 to 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. 13b ww. znowelizowanej ustawy. Argumentacja ta ma bowiem charakter uniwersalny, odnoszący się do ogółu omawianej regulacji ustawowej. Sąd Okręgowy okazał się przy tym dalece niespójny i niekonsekwentny, powołując się na obowiązek dokonywania indywidualnej oceny sytuacji każdego świadczeniobiorcy, jednocześnie sam zastosował arbitralną ocenę zaskarżonej decyzji w oderwaniu od stanu faktycznego sprawy, nie przeprowadzając w ogóle 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 niezwykle lakoniczny. W tym zakresie jednak Sąd Apelacyjny nie jest związany zarzutem sformulowanym 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. Tymczasem Sąd Okręgowy przytoczył (całkowicie zbędnie) pełną treść art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzmieniu nadanym ustawą z 16 grudnia 2016 r. o zmianie tej ustawy, wymieniając bez potrzeby wszystkie cywilne i wojskowe instytucje i formacje, w których służba pełniona od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. została zakwalifikowana przez ustawodawcę jako służba na rzecz totalitarnego państwa, jednocześnie nie dokonując podstawowej czynności tj. konkretnego wskazania podległości organizacyjnej jednostki, w której pełnił służbę S. K.. W tym znaczeniu rozstrzygnięcie Sądu pozbawione jest materialnoprawnej podstawy, zaś pozwany organ rentowy w uzasadnieniu apelacji przytacza także argumentację schematyczną, uniwersalną pozbawioną odniesienia indywidualnego do przedmiotowej sprawy, a przez to wskazania z jakich przyczyn służba pełniona przez S. K. powinna być zakwalifikowana jako pełniona na rzecz totalitarnego państwa.

Nie jest sporne, że służba ta była pełniona od 10 września 1951 r. do 15 czerwca 1985 r., a szczegółowy jej przebieg wynika z wykazu jednostek zawartego w aktach osobowych męża odwołującej się (załączonych do akt sprawy w formie potwierdzonej za zgodność z oryginałem kserokopii). Mając zaś na uwadze wspomnianą wyżej konieczność odpowiedniego zakwalifikowania tej służby przez pryzmat instytucji i jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, 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.

Dla naświetlenia historycznych uwarunkowań funkcjonowania jednostek Milicji Obywatelskiej w czasie pełnienia służby przez męża odwołującej się (lata 1951 – 1985) konieczne jest zatem odwołanie się do informacji wynikających z opracowań badawczych opartych na kwerendzie dokumentacji archiwalnej pozostającej przede wszystkim w dyspozycji Instytutu Pamięi 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 temu 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 wyzwolanych 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 Jóźwiak. 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 r. Milicja Obywatelska ściśle współpracowała z organami bezpieczeństwa. Funkcjonariusze brali bezpośredni udział w prześladowaniu osób należących do opozycji i podziemia niepodległościowego, organizowali oblawy na partyzantów, asystowali w bezprawnych aresztowaniach, czasem nawet w egzekucjach (<https://gov.pl/kb/informacje/historia-policji/historia-policji-1945/2997>, [Geneza-i-powstanie-Milicji-Obywatelskiej-1944-1990.html](https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?id_a=1370&id_pz=20496); [https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?id\\_a=1370&id\\_pz=20496](https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?id_a=1370&id_pz=20496)).

Pod względem terytorialnym organizacja MO dostosowana była do podziału administracyjnego kraju. Na poziomie centralnym funkcjonowała Komenda Główna, a w terenie komendy wojewódzkie, powiatowe, miejskie i dzielnicowe. Na najniższym szczeblu działały posterunki, których zakres terytorialny pokrywał się z terenem administrowanym przez dwie lub więcej rad gromadzkich.

Z powołanych źródeł (także Encyklopedia PWN), a także z wiedzy powszechnie znanej, wynika zatem, że Komendy Wojewódzkie (pośrednio także Powiatowe) Milicji Obywatelskiej, w tym także w miastach, w których w okresie objętym skarżoną decyzją (od 10 września 1951 r. do 15 czerwca 1985 r.) pełnił służbę S. K., 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 i podporządkowaniu obcemu mocarstwu.

S. K. w okresie objętym skarżoną decyzją pełnił również służbę w Wydziale (...) w K., Wydziale (...) w K. oraz w Wydziale (...) w K..

Jak wynika z Zarządzenia nr 048/76 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 czerwca 1976 r., Departament II MSW odpowiedzialny był za zwalczanie działalności wywiadowczej skierowanej przeciwko interesom politycznym, gospodarczym i obronnym Rzeczypospolitej Ludowej. Zakres działania Departamentu obejmował m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie działalności wywiadowczej prowadzonej przeciwko Polsce przez służby specjalne państw NATO i innych krajów kapitalistycznych; podejmowanie przedsięwzięć operacyjnych wobec rezydentur wywiadowczych znajdujących się w przedstawicielstwach państw obcych w PRL; kontrolę operacyjną placówek dyplomatyczno-konsularnych i rozpoznawanie charakteru i treści ich kontaktów; ochronę kontrwywiadowczą wyselekcjonowanych osób oraz obiektów pozostających w zainteresowaniu służb specjalnych przeciwnika; rozpracowywanie uczestników międzynarodowej wymiany osobowej, podejrzanych o prowadzenie działalności wywiadowczej przeciwko PRL, a także prowadzenie prac analityczno-informacyjnych dotyczących głównych kierunków i metod działania służb specjalnych państw NATO i innych krajów kapitalistycznych przeciwko Polsce. W wykonywaniu powyższych działań Departament II współdziałał z innymi jednostkami resortu spraw wewnętrznych oraz organami kontrwywiadu Ministerstwa Obrony Narodowej i kontrwywiadu państw wspólnoty socjalistycznej

Natomiast wydziały II, działające jako odpowiedniki terenowe Departamentu II MSW, odpowiadały za kontrwywiadowczą ochronę województwa przed działalnością obcych wywiadów i ośrodków zachodnioniemieckiego rewizjonizmu. Zajmowały się głównie ochroną obiektów o znaczeniu strategicznym w województwach oraz kontrolą w celach „penetracyjno-wywiadowczych” dyplomatów z krajów kapitalistycznych, przy czym specyfika i rodzaj tych zadań zależała od danego województwa.

Na podstawie ustawy Sejmu PRL z 13 listopada 1956 r. „o zmianie organizacji naczelných organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego” (Dz.U. PRL 1956, nr 54 poz. 241) MSW przejęło od zlikwidowanego Komitetu ds. Bezpieczeństwa Publicznego kompetencje w kwestii „ochrony ustroju ludowo-demokratycznego przed działalnością szpiegowską i terrorystyczną” i tym samym, oprócz funkcji nadzoru nad administracją wewnętrzną, stało się centralnym organem bezpieczeństwa publicznego w PRL. Powołany po reorganizacji MSW Departament II (na mocy zarządzenia nr 00238/56 ministra spraw wewnętrznych z dnia 27 listopada 1956 r.) miał za zadanie zwalczanie „szpiegowskiej działalności wywiadów państw kapitalistycznych wymierzonych przeciwko Polsce Ludowej”; faktycznie został sformowany na podstawie aktywów kadrowych i materialnych Departamentu II KdsBP przeniesionych do struktur MSW. Początkowo strukturę Departamentu II tworzyło jedenaście wydziałów operacyjnych: Wydział I (zwalczanie wywiadu USA), Wydział II (zwalczanie wywiadu Wielkiej Brytanii); Wydział III (zwalczanie wywiadu Niemieckiej Republiki Federalnej), Wydział IV (zwalczanie wywiadów Francji, Belgii, Holandii, Szwecji, Danii, Norwegii i Szwajcarii); Wydział V (zwalczanie działalności wywiadowczej ukraińskich ośrodków emigracyjnych), Wydział VI, Wydział VII (oba wydziały prowadziły pracę kontrwywiadowczą w zakresie międzynarodowej wymiany osobowej), Wydział VIII (kontrola ambasad i urzędów konsularnych oraz dyplomatów z krajów kapitalistycznych); Wydział IX (rozpracowanie kontrwywiadowcze międzynarodowej wymiany handlowej), Wydział X (analityczno-informacyjny), Wydział XI (obserwacja zewnętrzna dyplomatów akredytowanych w Polsce). W skład Departamentu wchodził także Wydział Ogólny, odpowiadający za sprawy finansowe, administracyjno-gospodarcze oraz kadrowe. Z dniem 1 kwietnia 1957 r. Wydział XI wydzielono ze struktury Departamentu i włączono do Biura „B” MSW. We wrześniu 1959 r. powołano nowy Wydział XI (odpowiadał za zapobieganie działalności wywiadowczej prowadzonej przez przedstawicieli firm zagranicznych, oraz kontrolę personelu Ministerstwa Handlu Zagranicznego, polskich central handlowych i przedsiębiorstw współpracujących z państwami zachodnimi). Z dniem 1 grudnia 1961 r. przeniesiono do Departamentu II Wydział I Biura „T” MSW (radiokontrwywiad), który w ramach Departamentu funkcjonował jako Wydział XII do dnia 1 marca 1965 r. (utworzono wtedy Samodzielny Wydział RKW MSW).

Na podstawie „Wytycznych do pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa w zakresie zabezpieczenia tajemnicy państwa, ujawniania i zwalczania wrogiej, wywiadowczej działalności w tym zakresie”, zatwierdzonych przez ministra spraw wewnętrznych 8 grudnia 1960 r., do zadań Departamentu II zaliczono: rozpracowanie obcych ośrodków wywiadu, rozpracowywanie placówek państw kapitalistycznych (dyplomatycznych, konsularnych, gospodarczych etc.) na terenie PRL, prowadzenie pracy kontrwywiadowczej i profilaktycznej wśród obywateli PRL wyjeżdżających za granicę oraz wśród cudzoziemców przyjeżdżających do kraju, prowadzenie pracy kontrwywiadowczej w polskich przedsiębiorstwach i instytucjach utrzymujących kontakty z zagranicą, zwalczanie przestępczości gospodarczej w handlu zagranicznym oraz rozpracowywanie nielegalnych pośredników handlowych.

Zgodnie z zarządzeniem nr 048/76 ministra spraw wewnętrznych z dnia 16 czerwca 1976 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego oraz zakresu i systemu działania Departamentu II Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i wydziałów II komend wojewódzkich (równorzędnych) Milicji Obywatelskiej, Departament II miał być odpowiedzialny za „zwalczanie działalności wywiadowczej skierowanej przeciwko interesom politycznym, gospodarczym i obronnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Do podstawowych zadań Departamentu zaliczono: zwalczanie działalności wywiadowczej prowadzonej przeciwko PRL przez służby specjalne państw NATO i innych krajów kapitalistycznych, podejmowanie przedsięwzięć operacyjnych wobec rezydentur wywiadowczych umieszczonych w przedstawicielstwach państw obcych w PRL (ambasadach, konsulatach, przedstawicielstwach handlowych, instytucjach i ośrodkach kulturalnych, biurach agencji prasowych, itp.), kontrola operacyjna i przeciwdziałanie „destrukcyjno-ideologicznej” działalności placówek i przedstawicielstw państw obcych, ochrona

kontrwywiadowcza wybranych osób i obiektów będących w szczególnym zainteresowaniu służb specjalnych państw kapitalistycznych, inwigilacja uczestników międzynarodowej wymiany osobowej podejrzanych o prowadzenie działalności wywiadowczej przeciwko PRL, prowadzenie prac analityczno-informacyjnych dotyczących głównych kierunków i metod działania służb specjalnych państw NATO i innych krajów kapitalistycznych przeciwko PRL. Do czerwca 1977 r. Departament tworzyło osiem wydziałów operacyjnych o geograficzno-przedmiotowym przydziale zadań: Wydział I (USA), Wydział II (Australia, Kanada i Wielka Brytania), Wydział III (RFN), Wydział IV (Belgia, Dania, Francja, Grecja, Holandia, Izrael, Luksemburg, Norwegia, Portugalia, Turcja, Włochy), Wydział V (kontrola placówek europejskich państw neutralnych, państw Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej, zabezpieczenie kontrwywiadowcze placówek dyplomatycznych państw socjalistycznych w Polsce), Wydział VI (kontrola transportu międzynarodowego, inwigilacja środowisk krótkofalowców, ochrona obiektów Wojska Polskiego i Północnej Grupy Armii Radzieckiej), Wydział VII (kontrola korespondentów prasowych i przedstawicieli handlowych z krajów kapitalistycznych, uciekinierów z Polski oraz osób odmawiających powrotu do kraju, przeciwdziałanie „wrogiej działalności w międzynarodowym ruchu osobowym”), Wydział VIII (analityczno-informacyjny), Wydział Ogólny oraz Samodzielna Sekcja Techniczna. W czerwcu 1977 r. na bazie Samodzielnej Sekcji Technicznej powołano Wydział IX, zaś Wydział Ogólny przemianowano na Wydział X. Departamentowi II podlegały w dalszym ciągu Grupa Operacyjna „Wisła” w Moskwie, Podgrupa Operacyjna „Karpaty” w Berlinie oraz Grupa Operacyjna „Warszawa” (współpraca z rezydenturami kontrwywiadu ZSRR, CSRS, Bułgarii Węgier i od 1980 r. NRD). W lutym 1981 r. Departament II przejął sprawy prowadzone dotychczas przez Wydział III Departamentu III MSW oraz Wydział VII Departamentu IIIA MSW. W związku z tym utworzono sześć nowych wydziałów: Wydział XI (transport), Wydział XII (łączość), Wydział XII (ośrodki radia i telewizji), Wydział XIV (agencje prasowe, dzienniki, czasopisma i inne środki przekazu), Wydział XV (prasa zagraniczna, Agencja Interpress) oraz Wydział XVI (poligrafia). Ta struktura funkcjonowała do listopada 1983 r., kiedy Departamentowi III MSW ponownie podporządkowano prowadzenie inwigilacji dziennikarzy i środków masowego przekazu z wyłączeniem dziennikarzy zagranicznych i Agencji Interpress. W lutym 1982 r. z Wydziału IV wydzielono Wydział IV A zwalczający działalność wywiadu Francji. W lutym 1984 r. wydział ten został przemianowany na Wydział VII (istniejący dotąd Wydział VII został rozwiązany). Utworzono wówczas także trzy nowe wydziały: Wydział XII (uciekiniery z PRL oraz osoby powracające po przedłużonym pobycie w krajach kapitalistycznych), Wydział XIII (inwigilacja kanałów przerzutowych dla opozycji działających w ramach transportów charytatywnych, kontrola firm polonijnych oraz kontraktów eksportowych polskich przedsiębiorstw) i Wydział XIV (kontrola biur turystycznych oraz osób wracających z zagranicy i cudzoziemców przyjeżdżających do Polski mogących mieć kontakty z zachodnimi służbami specjalnymi bądź grupami terrorystycznymi). Ostatnią reorganizację Departamentu przeprowadzono w marcu 1988 r. W jego skład wchodziło odtąd trzynaście wydziałów. W sierpniu 1990 r. Departament II MSW rozwiązano, a na podstawie jego aktywów kadrowych i materialnych powołano Zarząd Kontrwywiadu (Zarząd II) Urzędu Ochrony Państwa. W powyższym okresie zadania przypisane Departamentowi II w terenie realizowały wydziały II odpowiednich KWMO ([https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?id\\_a=2033&id\\_pz=9808&id\\_s=10366&id\\_ps=17873](https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?id_a=2033&id_pz=9808&id_s=10366&id_ps=17873)).

Wydziały Paszportów w jednostkach milicji obywatelskiej były odpowiednikami terenowymi Biura Paszportów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, czyli jednostki Ministerstwa wypełniającej zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze.

Biuro Paszportów było jednostką Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wypełniającą zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze. Po rozwiązaniu Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego na mocy dekretu Rady Państwa PRL z dnia 7 grudnia 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych (Dz.U. 1954, nr 54, poz. 269) sprawy paszportowe zostały przekazane do nowo powstałego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Od 1964 r. Biuro Paszportów stanowiło jednostkę Służby Bezpieczeństwa. W związku z reorganizacją MSW w 1982 r. powołano wówczas na wzór wojskowy Służby, grupujące według kryterium funkcjonalnego poszczególne departamenty operacyjne i administracyjne. Biuro Paszportów weszło do utworzonej Wówczas Służby Wywiadu i Kontrwywiadu (inwentarz archiwalny IPN [https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?Bbid\\_a=2033&id\\_npz=9808&id\\_s=10366&id\\_ps=17896](https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?Bbid_a=2033&id_npz=9808&id_s=10366&id_ps=17896); [https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?id\\_a=2033&id\\_pz=9808](https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?id_a=2033&id_pz=9808)).

Wydziały Paszportów stanowiły jednostki terenowe Biura Paszportów MSW. Biuro Paszportów MSW stanowiło instancję odwoławczą od decyzji paszportowych również w sprawach wyjazdów do krajów socjalistycznych, podejmowanych przez terenowe organy paszportowe szczebla wojewódzkiego. Zakres pracy organów paszportowych uwzględniał dwa podstawowe zadania: działalność wstępno- rozpoznawczą w stosunku do wyselekcjonowanych cudzoziemców przebywających w Polsce, jak również do obywateli polskich wyjeżdżających za granicę oraz wykonywanie czynności administracyjnych związanych z wydawaniem dokumentów paszportowych oraz wiz dla cudzoziemców.

Do zakresu działania wydziałów paszportów KWMO należało: podejmowanie decyzji w sprawach o wydanie dokumentów paszportowych i wznowienie ich ważności w związku z podaniami, które złożono bezpośrednio lub za pośrednictwem referatów paszportów odnośnie wyjazdów do wszystkich krajów świata o charakterze prywatnym, emigracyjnym oraz w ramach turystyki zbiorowej; w zakresie pracy operacyjnej - prowadzenie rozpoznania międzynarodowego ruchu osobowego oraz koordynowanie pracy operacyjnej ogniw terenowych; przekazywanie wystawionych lub wznowionych dokumentów paszportowych do referatów paszportów, od których otrzymano podania; dokonywanie do dowodów osobistych wpisów uprawniających do przekraczania granicy PRL dla mieszkańców miasta wojewódzkiego, podejmowanie decyzji i wydawanie dokumentów paszportowych na służbowe wyjazdy zagraniczne oraz w celach zatrudnieniowych dla osób zamieszkałych na terenie całego województwa, podejmowanie wszelkich decyzji, udzielanie wiz oraz wydawanie dokumentów w sprawach cudzoziemców przebywających na pobycie czasowym stałym z terenu całego województwa; podejmowanie decyzji i udzielanie klauzul obywatelom polskim, posiadaczom ważnych paszportów konsularnych, na pobyt czasowy w PRL przekraczający 6 miesięcy; współpraca z urzędami konsularnymi w sprawach osób z terenu całego województwa; sprawowanie funkcyjnego nadzoru nad pracą ogniw terenowych.

Biuro Paszportów MSW i wydziały paszportów KWMO uczestniczyły w operacyjnej ochronie międzynarodowej wymiany osobowej i w tym celu stosowały w niezbędnym zakresie metody, formy i środki określone zarządzeniem nr 006/70 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 lutego 1970 r. w sprawie pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa resortu spraw wewnętrznych. Do zadań o charakterze operacyjnym wykonywanych przez organy paszportowe należało w szczególności:

ochrona obywateli PRL przed działalnością obcych służb specjalnych i ośrodków dywersji państw kapitalistycznych przez prowadzenie pracy profilaktycznej wobec osób wyjeżdżających za granicę oraz wstępne rozpoznanie wśród nich wrogich elementów i zapobieganie niepożądanym wyjazdom;

wstępne rozpoznanie wrogich elementów wśród cudzoziemców przebywających w PRL oraz zapobieganie niepożądanym przyjazdom;

współdziałanie w kształtowaniu polityki paszportowo-wizowej i jej realizacja zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, a w tym:

analizowanie problemów i sytuacji wynikających z wyjazdów zagranicznych obywateli polskich oraz czasowych i stałych. pobytów cudzoziemców w Polsce, jak też inicjowanie rozwiązań w interesie PRL i jej obywateli,

informowanie kierownictwa służbowego oraz, w ustalonym w trybie, instancji partyjnych i władz administracyjnych o istotnych problemach w zagranicznym ruchu osobowym;

przeciwdziałanie powstającym w międzynarodowym ruchu osobowym zdarzeniom i zjawiskom, powodującym zagrożenie bezpieczeństwa i porządku prawnego PRL oraz ich eliminowanie”.

Organy Paszportowe ściśle współdziałały z jednostkami prowadzącymi bezpośrednią działalność operacyjną, uczestnicząc w prowadzonych przez Służbę Bezpieczeństwa działaniach charakterystycznych i niezbędnych w funkcjonowaniu państwa totalitarnego. Wszelkie kontakty z zagranicą, w szczególności państwami kapitalistycznymi, w PRL uznawane były za zagrożenie dla obowiązującego systemu i w związku z tym podlegały ścisłej kontroli



i reglamentacji. Celem realizacji tej kontroli, dotyczącej zarówno obywateli Polski, jak cudzoziemców, sprawy paszportowe zostały podporządkowane aparatowi bezpieczeństwa państwa. Przyznanie lub odmowa przyznania paszportu podlegała decyzji funkcjonariuszy SB, zaś w przypadku odwołania, ostateczną decyzję podejmował w praktyce Dyrektor Biura „B”MSW. Funkcjonariusze przy tej okazji stosowali formy nacisku w postaci uzależnienia zgody na wyjazd zagraniczny od właściwej, w rozumieniu służb, postawy i zachowania obywatela, lub członków jego rodziny (np. z odmową musiały się liczyć osoby krytykujące reżim lub krewni osób zbiegłych na zachód i przede wszystkim osób zaangażowanych w działalność opozycyjną), lub od jego zgody na współpracę z organami SB w charakterze tajnego współpracownika. Przy podejmowaniu decyzji w sprawie przyznania paszportu brano również pod uwagę materiały operacyjne dotyczące osoby starającej się o paszport, a nawet donosy osób prywatnych.

Po rozwiązaniu Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego na mocy dekretu Rady Państwa PRL z 7 grudnia 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych (Dz.U. 1954, nr 54, poz. 269) sprawy paszportowe zostały przekazane do nowo powstałego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Od 1964 r. Biuro Paszportów stanowiło jednostkę Służby Bezpieczeństwa. W związku z reorganizacją MSW w 1982 . powołano wówczas na wzór wojskowy Służby, grupujące według kryterium funkcjonalnego poszczególne departamenty operacyjne i administracyjne. Biuro Paszportów weszło do utworzonej Wówczas Służby Wywiadu i Kontrwywiadu ([https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?Bbid\\_a=2033&id\\_npz=9808&id\\_s=10366&id\\_ps=17896](https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?Bbid_a=2033&id_npz=9808&id_s=10366&id_ps=17896); [https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?id\\_a=2033&id\\_pz=9808](https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?id_a=2033&id_pz=9808)).

Wyjazdy zagraniczne w PRL podlegały ścisłej kontroli i reglamentacji, celem zapobiegnięcia kontaktom obywateli polskich ze światem zachodnim, które w ocenie ówczesnych władz, stanowiły zagrożenie dla obowiązującego systemu. Celem realizacji tej kontroli sprawy paszportowe zostały podporządkowane aparatowi bezpieczeństwa państwa. Przyznanie lub odmowa przyznania paszportu podlegała decyzji funkcjonariuszy SB, zaś w przypadku odwołania, ostateczną decyzję podejmował w praktyce Dyrektor Biura „B”MSW. Funkcjonariusze przy tej okazji stosowali formy nacisku w postaci uzależnienia zgody na wyjazd zagraniczny od właściwej, w rozumieniu służb, postawy i zachowania obywatela, lub członków jego rodziny (np. odmowy spotykały osoby krytykujące reżim lub krewnych osób zbiegłych na zachód i przede wszystkim osób zaangażowanych w działalność opozycyjną), lub od jego zgody na współpracę z organami SB w charakterze tajnego współpracownika. Przy podejmowaniu decyzji w sprawie przyznania paszportu brano również pod uwagę materiały operacyjne dotyczące osoby starającej się o paszport, a nawet donosy osób prywatnych.

Zarząd Kontroli Ruchu Granicznego powstał w miejsce zlikwidowanego Biura Rejestracji Cudzoziemców MSW, powołany został Zarządzeniem organizacyjnym nr 077/org Ministra Spraw Wewnętrznych z 5 lipca 1965 r., przejął zakres obowiązków zlikwidowanej komórki (zajmował się: cudzoziemcami przekraczającymi granicę PRL – rejestracja, wstępna kontrola pobytu oraz selekcja operacyjna – wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości granicznej, analizą polityki wizowej obcych państw, opiniowaniem udzielania wiz oraz zatrudnienia cudzoziemców na podstawie umów o pracę w obiektach kluczowych i specjalnych). Zarząd rozwiązano Zarządzeniem organizacyjnym nr 0100/org. z 18 grudnia 1971 r., a od 1 stycznia 1972 r., obowiązki przekazano do: WOP, Biura Paszportów i Dowodów Osobistych MSW, Departamentu II, Biura Prewencji i Ruchu Drogowego KG MO ([https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?id\\_a=2033&id\\_pz=9808&id\\_s=10366&id\\_ps=17883](https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?id_a=2033&id_pz=9808&id_s=10366&id_ps=17883)).

Mając na uwadze wyżej naświetlone uwarunkowania i przyporządkowanie organizacyjne jednostek, w których pełnił służbę S. K. w latach 1951-1985, należy wskazać, że pełnił on służbę kolejno w jednostkach wymienionych w:

- art. 13b ust. 2 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej (okres odbywania szkolenia zawodowego w szkołach i na kursach Służby Bezpieczeństwa przez funkcjonariuszy pełniących służbę, o której mowa w pkt 1 i ust. 1),
- art. 13b ust. 1 pkt 4 ustawy zaopatrzeniowej (w jednostkach podporządkowanych Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego),

- art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret 2 (w jednostce wypełniającej zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze – podległej Departamentowi II MSW),

- art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c tiret 13 (w jednostce wypełniającej zadania Służby Bezpieczeństwa – podległej Zarządowi Kontroli Ruchu Granicznego MSW),

- art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret 7 (w jednostce wypełniającej zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze – w wydziale paszportów).

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. 13b ust. 1 oraz służbę, o której mowa w art. 13b ust. 2 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 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 korzyści 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 bezpośrednio z żadną działalnością represyjną. Co bardzo istotne, te dodatkowe korzyści, w tym w szczególności wyższe wynagrodzenia, z racji samego organizacyjnego przyporządkowania danej jednostki czy funkcji przełożyły się na wyższe kwoty świadczeń emerytalno-rentowych przysługujących takim osobom, niż świadczenia przysługujące takim funkcjonariuszom czy pracownikom, którzy nie byli przyporządkowani organizacyjnie do służby podporządkowanej bezpośrednio funkcjonowaniu państwa totalitarnego. Należy bowiem przyjąć oczywiste 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 jednostce wskazanej czy podporządkowanej organowi wymienionemu w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, jako służbę na rzecz totalitarnego państwa, to fakt ten nie daje uzasadnionych podstaw do obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych z uwagi na wnioski (o charakterze generalnym), jakie wynikają z analizy zgodności zapisów ww. ustawy z Konstytucją RP.

Z tak sformułowaną tezą Sąd Apelacyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie fundamentalnie się nie zgadza. Przede wszystkim wskazać należy, że Sąd Okręgowy w ogóle nie dokonał kwalifikacji służby męża odwołującej się z punktu widzenia treści art. 13b i wymienionych w tym przepisie jednostek, ograniczając się do przytoczenia pełnej treści przepisu, bez wskazania pod którą z wymienionych jednostek podpada służba S. K.. Sąd uznał to za zbędne wobec dokonania takiej kwalifikacji przez Instytut Pamięci Narodowej. Teza taka jest z gruntu wadliwa bowiem w postępowaniu sądowym toczącym się na skutek odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego, informacja IPN nie ma charakteru wiążącego dla Sądu, o czym szerzej poniżej. Obowiązkiem Sądu było zatem samodzielne dokonanie kwalifikacji służby pełnionej przez męża odwołującej się w ww. okresie pod kątem brzmienia art. 13b znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej i przeprowadzenie analizy dokumentacji zawartej w aktach osobowych męża odwołującej się, stanowiących materiał dowodowy w sprawie.

Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. (w sprawie o sygn. III UZP 1/20) 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 S. K. w jednostkach (...) oraz w jednostkach (...) w latach 1951-1985 była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. Ww. jednostki, szczególnie w okresie lat pełnionej służby przez S. K., w tym 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, jako „wrogów” politycznych.

Wobec tego stwierdzenie Sądu Okręgowego, że w niniejszym przypadku brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczenia M. K., która z przywileju podwyższonych świadczeń rentowych (w porównaniu do takiego rodzaju świadczeń w powszechnym systemie emerytalnym), dla których wyliczenia podstawę stanowiła emerytura S. K., korzystała przez wiele lat (od 1992 r.) 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 S. K., że został on przyjęty do służby na skutek własnych starań i z własnej woli wyrażonej w podaniu o przyjęcie do służby. Z opinii służbowych, wniosków awansowych i charakterystyk służbowych, dotyczących okresu służby w latach 1951-1985 wynika, że mąż odwołującej się identyfikował się w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z dużym zaangażowaniem posłusznie wykonując zlecone mu zadania, wykazywał przy tym pełną dyspozycyjność. Jego pełna zaangażowania postawa była uzasadnieniem dla licznych awansów służbowych i podwyższania wynagrodzenia.

Suma powyższych ustaleń naświetlających charakter służby S. K. od 10 września 1951 r. do 15 czerwca 1985 r. w jednostkach (...) i w (...) / (...) 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 których służba ta była pełniona, były zasadniczymi, niezbędnymi elementami, składającymi się na fundamenty wprowadzania i utrwalania ustroju komunistycznego, będąc podporządkowane bezpośrednio Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego, następnie Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i formułowanym przez te organy wytycznym.

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 funkcjonariusza jako służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa.

Nie podzielając poglądu skarżącego organu co do charakteru tego dokumentu wskazać należy, że Informacja o przebiegu służby przedstawiona przez (...), 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 słuszością 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) 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 Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać

sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych i ich wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna tych 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 sformułowany w apelacji zarzut mający znaczenie wiodące dla innych zarzutów.

Odnosząc się do tej kwestii należy przywołać ugruntowany i trafny pogląd, przypomniany przez Sąd Najwyższy m.in. w uchwale z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20), że w orzecznictwie wykrystalizował się zasługujący na aprobatę pogląd, że informacja o przebiegu służby nie jest władczym 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. Nie ma także trybu administracyjnego zaskarżenia takiej informacji, czy jej zakwestionowania, poddania kontroli choćby formalnej. Zagadnienie to było przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z 24 lutego 2010 r. (K 6/09), a także w motywach wyroku z 11 stycznia 2012 r. (K 36/09) 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 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 udowadniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (wyroki Sądu Najwyższego: 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 Sądu Najwyższego 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 nawet w przypadku braku stosownych przepisów dotyczących tego postępowania (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 22 marca 2000 r., C-7/98, D. Krombach v. A. Bamberski). Skoro sądu powszechnego 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. 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 (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).

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. W rozpoznawanej sprawie Sąd pierwszej instancji nie dokonał takiej analizy.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca w nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 16 grudnia 2016 r. 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, 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. Nie wynikają one także z treści dokumentów zawartych w aktach osobowych męża odwołującej się.

Biorąc pod uwagę treść przytoczonych przepisów, organ rentowy poprawnie ustalił zatem wysokość renty rodzinnej M. K. od 1 października 2017 r., wobec czego odwołanie ostatecznie okazało się bezzasadne.

Zważywszy na argumentację przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przez Sąd Okręgowy, odwołującą się do wartości chronionych Konstytucją RP, 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 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.

W ukształtowanym orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, na tle noweli z 2009 r. (dotyczący wprowadzenia wówczas emerytur policyjnych, ale znajdujący analogiczne zastosowanie do obecnych regulacji obejmujących także renty rodzinne z punktu widzenia uzasadnienia aksjologicznego), 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 (m.in. uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., II UZP 2/11). Należy zwrócić uwagę, że na uprzywilejowanie w zakresie emerytalno-rentowym byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa 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 samego sposobu ustalania emerytur i rent większości obywateli w powszechnym systemie emerytalnym.

O ile taki sposób ustalania świadczeń 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 (i członków ich rodzin), pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka. S. K. korzystał z uprzywilejowanych w zakresie wysokości świadczeń rentowo-emerytalnych, ustalonych przy zastosowaniu ustawy z 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (Dz.U. Nr 12 poz.70 ze zm.), przez 7 lat. Decyzją z 5 lipca 1985 r. ustalono mu prawo do emerytury milicyjnej i decyzją z tej samej daty także prawo do policyjnej renty inwalidzkiej. Po śmierci S. K. jego żona M. od 1992 r. korzysta z prawa do świadczenia jako uprawniona do renty rodzinnej.

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 i rentowych 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, przy czym należy uznać, że stwierdzenie to ma uzasadnione fakty podstawy. Wskazano, że przywileje emerytalne i rentowe takich funkcjonariuszy 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 emerytalno-rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i 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, w szczególności tych, którzy wykazywali aktywne dążenie do odzyskania suwerenności. Osoby te zarówno w czasie swojej aktywności zawodowej, jak i po jej zakończeniu bezzasadnie korzystały z licznych przywilejów, w tym mających wymiar finansowy. Z przywilejów takich korzystali także członkowie ich rodzin. 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 niejednokrotnie zostały (w ówczesnym systemie) pozbawione możliwości nabycia jakichkolwiek świadczeń, lub były represjonowane przez aparat bezpieczeństwa.

Zestawiając służbę funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, 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 tym zakresie Sąd Apelacyjny orzekający w niniejszej sprawie, odmiennie postrzega podstawy tej ochrony.

Podkreślenia przede wszystkim wymaga, że 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 urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., 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 (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” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2003 r., SK 42/01).

W powołanej wyżej uchwale z 16 września 2020 r. (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 pełnionych w ramach służby funkcji o charakterze kluczowym, wiodącym, jak i tych, które dla organów bezpieczeństwa miały znaczenie pomocnicze, czy techniczne przyczyniając się bezpośrednio do ich sprawnego funkcjonowania.

Do takiego celu nawiązano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., stwierdzając, że ograniczenie przywilejów emerytalnych i 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 emerytalnych i rentowych przez członków ich rodzin, w kwotach niekiedy znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego. Rozważanie skutków owej nowelizacji w zakresie odpowiedzialności prawnokarnej jest całkowicie chybione, gdyż regulacja odnosząca się do ustalenia wysokości świadczeń emerytalno – rentowych pozostaje poza sferą tego rodzaju odpowiedzialności.

Analizując zakres normatywny i skutki ustawy nowelizacyjnej z 16 grudnia 2016 r. dla ukształtowania wysokości świadczeń rentowych po zmarłych funkcjonariuszach jako świadczeń pochodnych od ich uprawnień, godzi się przypomnieć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 15 lutego 1994 r. (K 15/93), który już wówczas wskazywał, że współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych (a taką niewątpliwie służbę pełnił mąż odwołującej się) 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 emerytalno-rentowe nabyte przez funkcjonariuszy państwa totalitarnego i członków ich rodzin, 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.

Dotyczy to także świadczeń pochodnych, jakimi są renty rodzinne, nabytych przez członków rodzin po funkcjonariuszach pełniących taką służbę.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, regulacje zawarte we wskazanych przepisach nie stanowią zatem naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego 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. Nie należy tracić z pola widzenia faktu, że funkcjonariusze ci zarówno w czasie swojej aktywności zawodowej, jak i po jej zakończeniu korzystali z licznych przywilejów, przy jednoczesnym całkowitym braku zasługującego na akceptację uzasadnienia dla ich przyznania i utrzymywania.

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 represjonowani przez aparat bezpieczeństwa, czy też ich następcy. Zestawiając sytuację funkcjonariuszy organów, składających się na system represji skierowanych przeciwko współobywatelom, z pozycją zwykłych obywateli w czasach PRL, a zwłaszcza ofiar ówczesnego 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 na skutek działań organów służby bezpieczeństwa państwa, nie tylko w aspekcie finansowym.

Nie można też uznać, że osoby, które nabyły świadczenia w związku z taką służbą (w tym świadczenia pochodne), mogą skutecznie powoływać się na naruszenie zasady państwa prawa i dyskryminację. O naruszeniu powyższych zasad na gruncie niniejszej sprawy, można byłoby mówić w sytuacji porównania świadczeniobiorców spełniających takie same istotne cechy, co nie dotyczy osób pobierających świadczenia po byłych funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa porównywanych do osób pobierających analogiczne świadczenie po ubezpieczonych, lub po funkcjonariuszach korzystających z zaopatrzenia mundurowego, nie pełniących takiej służby.

Podkreślić należy, że już sama przynależność i służbowe podporządkowanie w instytucjach bezpieczeństwa totalitarnego państwa implikowały uprzywilejowaną pozycję funkcjonariuszy wyrażającą się nie tylko w pobieraniu wyższych uposażeń, ale także w możliwości korzystania z licznych innego rodzaju korzyści. Przywileje te wpływały na komfort życia rodzin funkcjonariuszy, w tym beneficjentów rent rodzinnych. Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 19 lutego 2020 r. (III UZP 11/19) „uzyskane przywileje stanowiły „wyczerpującą odpłatę” za służbę w instytucjonalnym systemie totalitarnych represji. Oznacza to, że wolna Polska nie ma już żadnego długu ani zobowiązań z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa w instytucjach politycznych represji, które pomiędzy 22 lipca 1944 r. a 31 lipca 1990 r. zwalczały ruchy demokratyczne lub dążenia niepodległościowe, obywatelskie i wolnościowe”.

Nie można także zgodzić się z twierdzeniem, o czym była już mowa wyżej, że wprowadzona ustawą z 2016 r. 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 emerytalnych (z których

odwołująca się, a wcześniej jej mąż korzystali 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 „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 1951 – 1985 okoliczności, że powyższe obniżenie nastąpiło po długim okresie od zaprzestania służby o takim charakterze, czy też przyznania prawa do renty i po ponad 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 korzystne dla beneficjentów powyższego zaopatrzenia, którzy w demokratycznym państwie prawa, realizującym zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) nie powinni oczekiwać, że opisane przywileje zostaną nadal 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 z tytułu służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa w latach 1951-1985. 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 2, na podstawie art. 386 §1 k.p.c. w zw. z art. 477<sup>14</sup> § 1 i 2 k.p.c., uznając odwołanie M. K. od decyzji pozwanego organu rentowego z 11 sierpnia 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej, za bezzasadne, o czym orzekł w punkcie I. wyroku.

W punkcie II. wyroku Sąd Apelacyjny odrzucił wniosek pozwanego organu o zasądzenie kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji, gdyż taki wniosek nie został w istocie złożony przed Sądem pierwszej instancji (pozwany w odpowiedzi na odwołanie wnioskowo wyłącznie o jego oddalenie).

W punkcie III. sentencji orzekł o nieobciążaniu strony odwołującej się kosztami zastępstwa prawnego pozwanego w postępowaniu apelacyjnym. W tym zakresie Sąd zastosował art. 102 k.p.c. W myśl tego przepisu 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 2011 r., I CZ 26/11, z 25 sierpnia 2011 r., II CZ 51/11). Rozstrzygnięcie na podstawie art. 102 k.p.c. ma charakter dyskrecjonalny, 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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2013 r., III CZ 75/12).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zarówno podeszły wiek odwołującej się jak i rodzaj oraz obecna wysokość 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.

Zgodnie z art. 15z<sup>z</sup><sup>(1)</sup> 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 (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1842), 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), obowiązującym od 3 lipca 2021 r., 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. Zasada ta, zgodnie z art. 6 powołanej ustawy z 28 maja 2021 r., znajduje zastosowanie do wszystkich spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Taki stan prawny, zważywszy na datę wydania niniejszego orzeczenia, uzasadniał rozpoznanie przedmiotowej sprawy w składzie jednego sędziego, przy czym sprawy, które przed dniem wejścia w życie nowelizacji z 28 maja 2021 r. 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.

***Ewa Stryczyńska***

str.