

Sygn. akt III AUa 2339/21

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 czerwca 2023 r.

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

Przewodniczący: Sędzia SA Ewa Stryczyńska (spr.)

Sędziowie: SA Renata Szelhaus

SA Marcin Graczyk

po rozpoznaniu w dniu 22 czerwca 2023 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy M. C.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej

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

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 16 listopada 2021 r. sygn. akt XIII1U 3919/18

oddala apelację.

Renata Szelhaus Ewa Stryczyńska Marcin Graczyk

Sygn. akt III AUa 2339/21

UZASADNIENIE

Decyzją z 27 czerwca 2017 r. (ozn. (...)) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej M. C., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł oraz decyzją z 27 czerwca 2017 r. (ozn. (...)) organ ten dokonał ponownego ustalenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej M. C., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1.355,25 zł.

Podstawą wydania tych decyzji był art. 15c i art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13b 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.) 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, emerytura osoby, która w latach 1944-1990 pełniła służbę

na rzecz państwa totalitarnego, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Wysokość tak ustalonego świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Kwota ta w momencie wydania zaskarżonej decyzji wynosiła 2.069,02 zł brutto.

M. C. odwołał się od ww. decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczeń w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed dniem 1 października 2017 r. Odwołujący zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie szeregu przepisów Konstytucji i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołania wniósł o ich oddalenie oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu podniósł, że zaskarżona decyzja są zgodne ze wskazanymi w odwołaniu przepisami prawa, a tym samym odwołania pozbawione są podstaw prawnych. Ponadto organ rentowy wskazał, że postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczenia zostało wszczęte z urzędu w związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) oraz uzyskaniem z (...) z 9 maja 2017 r. nr (...) o przebiegu służby M. C. na rzecz totalitarnego państwa.

Wyrokiem z 16 listopada 2021 r., w sprawie o sygn. akt XIII 1U 3919/18, Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję z 27 czerwca 2017 r., nr (...) w ten sposób, że ustalił M. C. prawo do emerytury policyjnej w wysokości określonej przed dniem 1 października 2017 r. oraz zmienił zaskarżoną decyzję z 27 czerwca 2017 r., nr (...) w ten sposób, że ustalił M. C. prawo do policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości określonej przed dniem 1 października 2017 r.

Sąd Okręgowy ustalił, że M. C. z dniem 15 listopada 1988 r. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej i, w ramach służby przygotowawczej, mianowany na stanowisko młodszego inspektora na wolnym etacie starszego inspektora (...) w K..

(...) jako (...) utworzony został w wyniku przemianowania komend wojewódzkich MO w sierpniu 1983 r. W jego strukturze znalazły się wydziały wchodzące w skład Służby Bezpieczeństwa (oprócz wydziałów MO), w tym (...), w którym pełnił służbę odwołujący się, obejmujący swym zakresem zainteresowania sprawy związane z gospodarką żywnościową oraz rolnictwem.

W początkowym okresie zatrudnienia odwołujący się zajmował się segregacją dokumentacji. Ponadto, na zlecenie innych funkcjonariuszy, realizował zadania związane z ustaleniem osób zamieszkujących pod wskazanym adresem. Spotykał się także z dwoma tajnymi współpracownikami, którzy zbierali informacje na temat nastrojów panujących wśród mieszkańców wsi, z czego sporządzał raport. Odwołujący się nie zajmował się ich werbowaniem.

Z dniem 1 października 1989 r. ubezpieczony rozpoczął naukę na (...) w L.. Decyzją (...) w W. został pozytywnie zweryfikowany i od 1 sierpnia 1990 r. kontynuował pracę w organach Policji, pełniąc funkcję dzielnicowego, funkcjonariusza w służbie patrolowej, pracownika (...) oraz negocjatora. W okresie służby w resorcie spraw wewnętrznych odwołujący się nie był karany dyscyplinarnie ani sędownie. Nie współpracował z opozycją demokratyczną. Nie brał udziału w akcjach operacyjnych, czy zatrzymaniach osób. Nie pobierał dodatku operacyjnego. Ostatecznie służbę zakończył 3 lutego 2012 r. w stopniu nadkomisarza, na stanowisku dyżurnego (...)w K..

Decyzją organu emerytalno-rentowego z 15 marca 2012 r. przyznano stronie odwołującej się prawo do emerytury policyjnej, zaś decyzją organu emerytalno-rentowego z dnia 6 czerwca 2012 r. przyznano stronie odwołującej się prawo do policyjnej renty inwalidzkiej.

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 (...) nr (...) o przebiegu służby M. C. na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 15 listopada 1988 r. do 31 lipca 1990 r.

Na tej podstawie Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 27 czerwca 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej, określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł. Natomiast decyzją z 27 czerwca 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 1.355,25 zł.

Z uwagi na posiadanie prawa do korzystniejszej emerytury, świadczenie rentowe nie jest wypłacane.

W uzasadnieniu organ wskazał, że wskaźnik podstawy wymiaru emerytury strony odwołującej się za okres służby na rzecz totalitarnego państwa obniżono do 0% podstawy wymiaru za każdy rok we wskazanym okresie i 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Organ ubezpieczeniowy powołując się na treść art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dodatkowo uznał, że wysokość ustalonego jak wyżej świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Natomiast z uwagi na fakt, iż łączna wysokość ustalonej emerytury odwołującego jest wyższa od kwoty przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, wysokość tego świadczenia ograniczono do kwoty 2.069,02 zł.

Przed wydaniem zaskarżonej decyzji wysokość emerytury policyjnej strony odwołującego się określono decyzją o waloryzacji emerytury z 27 lutego 2017 r. na kwotę 4.591,36 zł brutto, począwszy od 1 marca 2017 r.

Przywołany stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w aktach rentowych, w aktach osobowych odwołującego się nadesłanych przez (...), a także na podstawie zeznań odwołującego się – w zakresie w jakim dotyczyły wykonywanych przez niego czynności w spornym okresie służby. Sąd pierwszej instancji zważył, że treść dokumentów nie była kwestionowana przez żadną ze stron co do faktycznego przebiegu służby odwołującego się. Jeśli chodzi o zeznania odwołującego się to obdarzył je walorem wiarygodności, ponieważ znajdowały odzwierciedlenie w treści akt osobowych i dowodów z dokumentów.

Przy tych ustaleniach Sąd Okręgowy uznał odwołania za zasadne.

Sąd pierwszej instancji zauważył, że ustawodawca przyjął w znowelizowanej ustawie, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., m.in. w formacjach, w których służył M. C. wymienionych:

a) w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. a – jednostce organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczkach, oraz ich odpowiednikach terenowych nadzorujących prace jednostek wypełniających zadania: wywiadowcze, kontrwywiadowcze, Służby Bezpieczeństwa, czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa, tj. Gabinet Ministra Spraw Wewnętrznych,

b) w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. e – odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo –wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa, tj. Akademia Spraw Wewnętrznych, a w jej ramach (...) słuchacze i studenci, którzy przed skierowaniem do Akademii Spraw Wewnętrznych pełnili służbę, o której mowa m.in. w pkt 5.

Sąd Okręgowy wskazał jednak, że kluczowa dla rozstrzygnięcia sprawy jest wykładnia zwrotu „służby na rzecz totalitarnego państwa”, którym ustawodawca posłużył się w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. W tym zakresie podzielił stanowisko Sądu Najwyższego, które zostało zaprezentowane w uchwale z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20), iż zwrot „na rzecz” użyty w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej należy interpretować z punktu widzenia wykładni językowej jako działanie podejmowane „na korzyść” państwa totalitarnego. To zaś wymaga wszechstronnego zbadania wszystkich okoliczności sprawy, a przede indywidualnych czynów danego funkcjonariusza oraz ich weryfikacji pod kątem godzenia w prawa i wolności człowieka. Konieczne było stąd, zdaniem Sądu Okręgowego, zbadanie, jakie konkretne czynności wykonywał funkcjonariusz i czy mają one znamiona działalności na rzecz państwa totalitarnego.

Sąd pierwszej instancji wskazał dalej, że przeprowadzone w sprawie postępowanie dowodowe nie doprowadziło do zgromadzenia dowodów pozwalających na stwierdzenie, że odwołujący się faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Okręgowy zauważył, że M. C. w spornym okresie wskazanym przez (...) pracował w (...) i w ramach służby przygotowawczej wykonywał czynności o charakterze pomocniczym (segregował dokumentację, pozyskiwał informacje z urzędów gmin dotyczące zamieszkania wskazanych osób). Nie był osobą decyzyjną.

Sąd Okręgowy podkreślił przy tym, że oceniając pracę odwołującego się trzeba wziąć pod uwagę także to, że pracował w strukturach MSW bardzo krótko (1 rok, 8 miesięcy i 16 dni).

Sąd pierwszej instancji podniósł równocześnie, że odwołujący się nie zajmował się zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem praw wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniem prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

Mając na uwadze to, że ustawowe kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, określone w art. 13b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r., powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, Sąd Okręgowy wskazał, że w sprawie nie wystąpiły przesłanki pozwalające na redukcję wysokości świadczeń odwołującego się.

Sąd Okręgowy zauważył przy tym, że postanowieniem z 24 stycznia 2018 r., wydanym w sprawie o sygn. akt XIII 1U 326/18, 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 emerytury na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (tj. art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z art. 13b) oraz innych przepisów ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ww. ustawy (art. 1 i art. 2). Na skutek tego pytania prawnego zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie, które nadal – mimo upływu 3 lat – pozostaje niezakończony. Dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami strony odwołującej do rozpoznania jej sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jak również z uprawnieniem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Dlatego też Sąd pierwszej instancji wydał w sprawie rozstrzygnięcie.

Sąd Okręgowy zaznaczył również, że 16 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 10/20 orzekł, iż art. 22a 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W ustnych motywach rozstrzygnięcia wskazano na zgodność z Konstytucją zastosowanej wobec osób, objętych ustawą zasady zabezpieczenia społecznego de minimis, wskazując, iż ich sytuacja prawna byłaby zgoła inna, gdyby ustawodawca w całości odebrałby im należne dotychczas świadczenia. Podkreślono również brak uzasadnionych podstaw do zastosowania zasady ne bis in idem, a to z uwagi na fakt, iż wcześniejsza ustawa w ogóle nie odnosiła się do świadczeń rentowych. Wskazano również na zasadę praw nabytych, którą – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – należy oceniać przez pryzmat prawa nabytych słusznie, w kontrze do praw nabytych niesłusznie. W ocenie Sądu Okręgowego oznacza to, iż analizując przedmiotową

sprawę, należało zbadać – przez pryzmat uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. – czy strona ubezpieczona nabyła prawo do spornego świadczenia słusznie, czy też niesłusznie. Zebrany w sprawie materiał dowodowy nie potwierdził przesłanki niesłuszności.

Od powyższego wyroku apelację wniósł Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaskarżając go w całości oraz zarzucając Sądowi Okręgowemu:

naruszenie art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez przyjęcie, że decydujące znaczenie dla ustalenia służby na rzecz państwa totalitarnego ma fakt wykonywania czynności polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa, w sytuacji gdy dyspozycja w/w przepisu dla przesądzenia faktu pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego wymaga wyłącznie pełnienia służby w cywilnych wojskowych formacjach i instytucjach wymienionych w ww. przepisie;

naruszenie art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej przez ich bezpodstawne niezastosowanie w sprawie i nieuprawnione przyjęcie, że odwołujący się nie powinien podlegać rygorom przewidzianym w w/w przepisach, w sytuacji gdy bezspornym jest, iż odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy, zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenie jego świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych;

naruszenie art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej oraz § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin przez ich niezastosowanie, co skutkowało brakiem uznania, że odwołujący się wykonywał służbę na rzecz państwa totalitarnego;

naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. polegające na dowolnej, a nie swobodnej ocenie charakteru służby odwołującego się, podczas gdy ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że odwołujący się pełnił służbę w (...), tj. jednostce wymienionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;

naruszenie art. 252 k.p.c. polegające na zakwestionowaniu przez Sąd pierwszej instancji oświadczenia (...), pomimo braku udowodnienia przez odwołującego się okoliczności przeciwnych;

naruszenie art. 232 k.p.c. polegające na uznaniu, że organ rentowy nie przedłożył dowodów potwierdzających, by w spornym okresie od 15.11.1988 r. do 31.07.1990 r. odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy powyższe w sposób jednoznaczny wynikało z dokumentacji złożonej przez(...).

W oparciu o te zarzuty organ wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie obu odwołań oraz o zasądzenie od odwołującego się zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za pierwszą instancję; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz pozwanego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację odwołujący się wniósł o jej oddalenie w całości.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja organu rentowego jako bezzasadna podlegała oddaleniu.

W ocenie Sądu Odwoławczego Sąd pierwszej instancji przeprowadził poprawnie postępowanie dowodowe, a poczynione ustalenia faktyczne (zawarte w wyodrębnionej redakcyjnie części uzasadnienia zaskarżonego wyroku) nie są wadliwe i znajdują odzwierciedlenie w treści przedstawionych w sprawie dowodów. Sąd Apelacyjny ustalenia Sądu Okręgowego przyjmuje za własne, czyniąc je częścią uzasadnienia własnego wyroku.

Przechodząc do zarzutów dotyczących podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, których zasadność ma wpływ na trafność zastosowania przez Sąd pierwszej instancji przepisów prawa materialnego, należy zauważyć, że organ rentowy zarzucił Sądowi pierwszej instancji w apelacji naruszenie szeregu przepisów postępowania: art. 252 k.p.c., art. 233 § 1 k.p.c., art. 232 k.p.c., jak również podniósł zarzut naruszenia art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej.

Oceniając te zarzuty Sąd Apelacyjny podnosi, że zarzut przekroczenia granic swobodnej oceny dowodów (zarzut uchybienia przepisowi art. 233 § 1 k.p.c.) został sformułowany wadliwie. Z kolei pozostałe zarzuty (naruszenia art. 252 k.p.c., art. 232 k.p.c., art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej) opierają się na podważaniu zapatrywania Sądu pierwszej instancji co do wartości dowodowej informacji o przebiegu służby, której wystawcą był Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu. Jest to kierunek błędny z dwóch przyczyn: po pierwsze – sąd nie jest związany treścią tej informacji (w przeciwieństwie do organu), a po drugie – istota problemu w niniejszej sprawie sprowadza się przede wszystkim do oceny poprawności zastosowania wykładni regulacji materialnoprawnych.

Trzeba przypomnieć, że zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem, art. 233 § 1 k.p.c. może zostać naruszony w wyniku nieuwzględnienia przez sąd przy ocenie poszczególnych dowodów zasad logicznego rozumowania, doświadczenia życiowego, całokształtu zebranego materiału dowodowego, czy też na skutek przeprowadzenia określonych dowodów niezgodnie z zasadami procedury cywilnej. Postawienie zarzutu naruszenia omawianego przepisu prawa procesowego wymaga zatem wskazania przez skarżącego konkretnych zasad, które naruszył sąd przy ocenie określonych dowodów (wyroki Sądu Najwyższego: z 16 grudnia 2005 r., sygn. III CK 314/05; z 13 października 2004 r., sygn. III CK 245/04). W orzecnictwie podkreśla się przy tym, że przepis ten reguluje jedynie kwestię oceny wiarygodności i mocy (wartości) dowodowej przeprowadzonych w sprawie dowodów, a nie poczynionych ustaleń faktycznych, czy wyprowadzonych z materiału dowodowego wniosków. Uchybienia w tym zakresie winny się skonkretyzować na zarzucie sprzeczności ustaleń faktycznych z materiałem dowodowym (wyrok Sądu Najwyższego z 25 listopada 2003 r., sygn. II CK 293/02). Nadto, prawidłowo skonstruowany zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. wymaga od apelującego wskazania, które dowody, w jakim zakresie i dlaczego zostały przez sąd ocenione z naruszeniem zasady swobodnej oceny dowodów i w konsekwencji, które ustalenia faktyczne są wadliwe i jakie powinny być ustalenia prawidłowe, ewentualnie jakich ustaleń zabrakło w podstawie faktycznej zaskarżonego wyroku. Z całą pewnością postawienie zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. nie może polegać na zaprezentowaniu przez skarżącego stanu faktycznego, ustalonego przez niego na podstawie własnej oceny dowodów, a z taką sytuacją mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie. Apelacja organu nie odpowiada zatem przedstawionym wyżej wymogom w zakresie prawidłowego skonstruowania zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. i w istocie stanowi wyłącznie subiektywną polemikę skarżącego z wyczerpująco umotywowanym stanowiskiem Sądu pierwszej instancji co do oceny materiału dowodowego. Zarzut ten jest zatem bezzasadny i świadczy wyłącznie o dezaprobachie stanu faktycznego ustalonego na podstawie zgromadzonego przez Sąd Okręgowy materiału dowodowego i sformułowanych na tej podstawie wniosków tylko z tej przyczyny, że nie jest on zgodny z zapatrywaniem skarżącego.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów (zarzuty naruszenia art. 252 k.p.c., art. 232 k.p.c., art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej) trzeba wskazać, że informacja o przebiegu służby odwołującego się, przedstawiona przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, nie jest dla sądu powszechnego prowadzącego sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych wiążąca. Słusznie zatem zwrócił na to uwagę Sąd pierwszej instancji. 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 słusnością tego stanowiska przemawia utrwalone od lat orzecnictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Przypomnieć należy, że już w postanowieniu Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r. (sygn. II UZP 10/11) wyrażono stanowisko, że sąd powszechny, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu

służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych i ich wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów. Kwestia ta w rozpoznawanej sprawie ma wprawdzie znaczenie drugorzędne, gdyż zważywszy na przebieg postępowania sądowego należy przyjąć, że nie było między stronami sporu co do rzeczywistego przebiegu służby odwołującego się, zajmowanych stanowisk i pełnionych funkcji w jednostkach totalitarnego państwa, w których był zatrudniony. Odnosząc się do tego zarzutu należy przywołać także 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 władcym przejawem woli organu administracji publicznej. Oznacza to, że sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji IPN, która może być podważana. W kwestii tej zwrócono uwagę na ograniczone możliwości odniesienia się do treści informacji przez osobę, której ta informacja dotyczy, skoro w czasie jej sporządzenia nie ma ona żadnego na nią wpływu. Funkcjonariusz, którego informacja dotyczy nie może w ramach procedury jej sporządzania, złożyć wniosków dowodowych, przedstawić twierdzeń, które mogłyby wpłynąć na jej treść. Nie ma także trybu administracyjnego zaskarżenia takiej informacji, jej zakwestionowania, poddania kontroli choćby formalnej. Zagadnienie to było przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09), a także w motywach wyroku z 11 stycznia 2012 r. (sygn. 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. Władcym 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 Sądu Najwyższego jednoznacznie akceptuje takie rozwiązanie, że okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowodniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (wyroki: z 14 czerwca 2006 r., sygn. I UK 115/06, z 9 kwietnia 2009 r., sygn. I UK 316/08, z 16 czerwca 2011 r., sygn. III UK 213/10, z 11 sierpnia 2016 r., sygn. II UK 323/15, z 11 października 2016 r., sygn. 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 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 TS z 22 marca 2000r., 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. Odwołujący się ma prawo zwalczać fakty, wynikające z informacji IPN, które podlegają swobodnej ocenie Sądu, zgodnie z art. 233 § 1 k.p.c., w szczególności co do długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., charakteru, miejsca pełnienia służby, zajmowanych stanowisk czy stopni służbowych. Co istotne i na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w ww. uchwale z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20) i co akcentowane jest

w doktrynie, podczas weryfikacji przebiegu służby należy sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy (B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, 2019 nr 87, s. 105).

Przechodząc do oceny podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia (i zarzutów naruszenia prawa materialnego) przypomnieć należy, że przedmiotem sporu jest wysokość przyznanych odwołującemu się świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, obniżonych począwszy od 1 października 2017 r. na podstawie decyzji organu emerytalnego z 27 czerwca 2017 r.

Jak wskazał Sąd pierwszej instancji, na mocy ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016r. poz. 2270) ustawodawca wprowadził do porządku prawnego kolejną (po ustawie z 23 stycznia 2009 r.) regulację dającą podstawę do obniżenia emerytur, a także rent osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do nowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego” – zgodnie z przepisem 13b ust. 1 za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru – za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2,6 % podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, la oraz 2-4 ustawy zaopatrzeniowej. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym w 2017 r. była to kwota 2.069,02 zł. Powyższa regulacja spowodowała także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit, przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczano do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru.

Należy zwrócić uwagę, że celem ustawy z 16 grudnia 2016 r., nowelizującej ustawę zaopatrzeniową, była likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa uzyskanych przez nich z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Jak wynika z preambuły ustawy nowelizującej z 2009 r., obniżającej po raz pierwszy część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, 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 myśl art. 15b ust. 1 pkt 1 tej noweli (z 2009 r.) służba w określonych podmiotach została potraktowana jak okres nieskładkowy, to jest 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1994-1990, zaś w orzecznictwie jednoznacznie stwierdzono, że w ten sposób obniżone świadczenie może być niższe od 40% podstawy jego wymiaru, uznając równocześnie, że art. 15b ustawy nowelizującej z 2009 r. nie naruszył zasady równości lub proporcjonalności świadczeń, bowiem tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym funkcjonariusze organów bezpieczeństwa komunistycznego państwa, nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych (uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., sygn. II UZP 2/11). Zauważyć w tym miejscu należy, że na uprzywilejowanie w zakresie emerytalno-rentowym byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa składało się szereg elementów. Wynikało ono często już tylko z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało takim funkcjonariuszom,

zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością, ale również z ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego w suwerennym i demokratycznym państwie jest zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa.

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

Powyższe argumenty pozostają aktualne w kontekście nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r., skutkującej obniżeniem świadczeń z zaopatrzenia emerytalno-rentowego objętych nią funkcjonariuszy (art. 13b znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej). Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. nowelizującej ustawę zaopatrzeniową, ustawa ta ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. Zdaniem projektodawcy wprowadzone na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie. Wskazano, że przywileje emerytalne i rentowe takich funkcjonariuszy nie zasługują na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. Podkreślić zatem należy, że obniżenie świadczeń może nastąpić wyłącznie w sytuacji ich nabycia z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a nie jakiegokolwiek innego zatrudnienia (służby).

Sąd Okręgowy zmienił przedmiotowe decyzje organu rentowego z 27 czerwca 2017 r. i ustalił, że odwołującemu się przysługuje prawo do emerytury policyjnej oraz prawo do policyjnej renty inwalidzkiej w wysokościach ustalonych przed 1 października 2017 r. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd ten dokonał wykładni przepisu art. 13b ustawy

zaopatrzeniowej powołując się na uchwałę składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20), w której wskazano, że „kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka”.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że przeprowadzone w sprawie postępowanie dowodowe nie doprowadziło do zgromadzenia dowodów pozwalających na stwierdzenie, że odwołujący się faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Okręgowy zauważył, że M. C. w spornym okresie wskazanym przez (...) pracował w (...) i w ramach służby przygotowawczej wykonywał czynności o charakterze pomocniczym (segregował dokumentację, pozyskiwał informacje z urzędów gmin dotyczące zamieszkania wskazanych osób). Nie był osobą decyzyjną. Sąd Okręgowy podkreślił przy tym, że oceniając pracę odwołującego się trzeba wziąć pod uwagę także to, że pracował w strukturach MSW bardzo krótko (1 rok, 8 miesięcy i 16 dni). Sąd pierwszej instancji podniósł równocześnie, że odwołujący się nie zajmował się zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem praw wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniem prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

W ocenie Sądu Apelacyjnego konkluzja Sądu Okręgowego co do tego, że brak jest przesłanek uzasadniających obniżenie emerytury odwołującego się z uwagi na to, że nie można przyjąć, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ostatecznie jest trafna, jednak nie wszystkie przywołane przez ten Sąd argumenty zasługują na aprobatę.

Odnośnie do stwierdzenia przez Sąd pierwszej instancji braku dowodów na to, aby odwołujący się przed 1990 r. zwalczał „opozycję demokratyczną, związki zawodowe stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe oraz łamał prawa człowieka, naruszał wolność słowa i zgromadzeń, gwałcił prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli” Sąd Apelacyjny wskazuje, że wobec niebudzącej wątpliwości treści art. 13b nie ma uzasadnienia dla poszukiwania znaczenia użytych w nim sformułowań z zastosowaniem innych, niż literalna, metod wykładni. Taki też wniosek wynika z intencji ustawodawcy, wyrażonych w uzasadnieniu projektu do ustawy nowelizującej, w którym zwrócono uwagę na to, że tzw. katalog lustracyjny z art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388, ze zm.), zwanej dalej „ustawą lustracyjną”, jest nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy konkretna jednostka była organem bezpieczeństwa państwa i, z uwagi na nieprecyzyjność katalogu lustracyjnego, występowała niejednoznaczność w orzecznictwie co do uznawania niektórych instytucji za organy bezpieczeństwa państwa, co skutkowało w części przypadków nieuznawaniem przez sądy za organy bezpieczeństwa państwa jednostek, co do których Instytut Pamięci Narodowej nie miał wątpliwości, że nimi były. W związku z tym, zdaniem projektodawcy, istniała konieczność doprecyzowania katalogu jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa. Pojęcie „służby w organach bezpieczeństwa państwa” zastąpiono pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa”, by nie wprowadzać nowej definicji organów bezpieczeństwa państwa wyłącznie na potrzeby ustawy dezubekizacyjnej. Katalog wprowadzony w art. 13b i jego uzasadnienie został opracowany przez Instytut Pamięci Narodowej. Podkreślić należy, że Instytut Pamięci Narodowej jest publiczną jednostką specjalizującą się w prowadzeniu badań naukowych nad porozbiorową i najnowszą historią Polski, co należy do jego ustawowych zadań. Pracownicy Biura Badań Historycznych IPN opracowują opinie i ekspertyzy na potrzeby sądów, organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych w zakresie problematyki określonej w ustawie o IPN, a także recenzje wydawnictw naukowych i edukacyjnych oraz wystaw przygotowywanych w IPN (ustawa z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2023 r. poz. 102 ze zm.)). W uzasadnieniu ww. projektu nowelizacji uznano, że „obecny stan badań pozwala na stworzenie enumeratywnego wyliczenia tych jednostek, których funkcjonariusze służyli na rzecz totalitarnego państwa”. Wobec powyższego zaproponowano wprowadzenie w ustawie zaopatrzeniowej art. 13b, który enumeratywnie określa jaka służba zostaje uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Stanowisko projektodawcy zostało w pełni zaakceptowane przez ustawodawcę, który wprowadził art. 13b w kształcie proponowanym w projekcie (druk sejmowy nr 1061). Zgodnie z art. 13b ust. 1 ww. ustawy jedynym kryterium kwalifikacji służby jako służby na rzecz państwa

totalitarnego jest służba pełniona w jednostkach enumeratywnie wskazanych w tym przepisie. Zauważyć należy, że art. 13a i 15b w brzmieniu obowiązującym przed uchwaleniem ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r. posiadały odesłanie do definicji „organów bezpieczeństwa państwa” – do art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. Obecnie ustawa zaopatrzeniowa posiada własne szczegółowe definicje pojęć ustawowych, którymi się posługuje i nie ma potrzeby ani możliwości, bez wyraźnego zapisu w tym zakresie, do posiłkowania się innym aktem prawnym przy wykładni przepisów ww. ustawy.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustawodawca w art. 13b zawarł definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” jednoznacznie uznając za takową służbę w instytucjach i formacjach enumeratywnie wymienionych w tym przepisie, którym przypisane były, również ustawowo określone funkcje czy zadania, nie czyniąc rozróżnienia z uwagi na zajmowane stanowiska. Ustawodawca nie uzależnił przy tym objęcia funkcjonariusza procedurą ponownego przeliczenia świadczenia, w związku z pełnieniem przez niego służby na rzecz państwa totalitarnego, od wykonywania czynności polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa, jednak pośrednio kwestie te wynikają z omawianej regulacji, która kwalifikuje jako służbę na rzecz totalitarnego państwa jedynie służbę w jednostkach wypełniających wymienione w przepisie zadania (np. zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b, zadania Służby Bezpieczeństwa art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c, czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d). Dyspozycja ww. przepisu dla przesądzenia faktu pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego wymaga wyłącznie wykazania pełnienia służby w cywilnych czy wojskowych formacjach i instytucjach oraz w okresach w nim wymienionych, przy czym nie ma znaczenia, czy ma ona charakter podstawowy, czy też pomocniczy z punktu widzenia realizacji zadań danej jednostki. Konieczne jest jednak rzeczywiste pełnienie tej służby w tym znaczeniu, że funkcjonariusz faktycznie ma przypisane obowiązki w strukturze służby bezpieczeństwa (jednostce wymienionej w art. 13b) i rzeczywiście je wykonuje, co nie obejmuje sytuacji, w których funkcjonariusz, wbrew formalnemu angażowi, faktycznie pełni służbę w innej jednostce, nie wchodzącej w skład tych struktur.

Zgodnie z utrwalonym i jednolitym orzecznictwem, przepisy dotyczące ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego należy co do zasady, wyklądać w sposób ścisły, co wskazuje na priorytet wykładni gramatycznej, zaś przy pozytywnym rezultacie tej wykładni, co do zasady, nie jest uzasadnione stosowanie innych rodzajów wykładni, zwłaszcza o charakterze zawężającym lub rozszerzającym literalną treść interpretowanej regulacji. Odstąpienie od tej reguły powinno mieć miejsce wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, np. przy wystąpieniu sprzeczności w systemie prawa, w tym oczywistej niezgodności analizowanej normy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższe ma związek z koniecznością zapewnienia obywatelom, spełniającym jednakowe, sprecyzowane ustawowo warunki, jednolitych praw do świadczeń emerytalnych i rentowych co do zasady i co do wysokości, uwzględniając, że świadczenia te są wypłacane ze środków publicznych. Ścisła wykładnia przepisów ustawy nowelizującej wyklucza kwalifikowanie funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, jako podlegających regulacjom tej ustawy, lub nie, z uwagi na ocenę ich konkretnych czynów i zaangażowania, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie.

Powyższe zróżnicowanie jest nieuzasadnione także z innych względów. Podkreślenia wymaga, że pełnienie służby w organach bezpieczeństwa państwa wiązało się z korzystaniem z przywilejów materialnych i prawnych, czego przykładem były wyższe uposażenia za służbę, obejmujące dodatki (specjalny, kwalifikacyjny, czy operacyjny), przekładające się w konsekwencji na wyższe od przeciętnych kwoty emerytur. Przywileje te były nadawane w związku z pozytywną oceną wartości funkcjonariusza (doceniane były np. światopogląd materialistyczny i aktywność partyjna oraz wysoka świadomość sytuacji społeczno-politycznej i jej akceptowanie) oraz przydatności dla jednostki zatrudniającej, jednak również niezależnie od indywidualnych zasług poszczególnych funkcjonariuszy, ale z powodu samej przynależności do struktur organów bezpieczeństwa, lub jednostek pomocniczych, niejednokrotnie stanowiąc zachętę dla podjęcia służby w tych organach.

Powyższa konkluzja pozostaje w zgodzie z wykładnią historyczną i celowościową art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, której nowelizacja miała prowadzić do zniesienia uprzywilejowania wynikającego z pełnienia służby na rzecz

totalitarnego państwa, czyli pełniących służbę bezpośrednio lub pomocniczo celem zachowania państwa o tak określonym charakterze.

Na gruncie niniejszej sprawy należy uznać, że aby służba odwołującego się mogła zostać zakwalifikowana jako służba pełniona na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej konieczne jest stwierdzenie, że polegała ona na wypełnianiu zadań Służby Bezpieczeństwa, co wynika literalnie z brzmienia art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy zaopatrzeniowej.

Z informacji o przebiegu służby z 9 maja 2017 r., nr (...), sporządzonej przez (...) wynikało, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 15 listopada 1988 r. do 31 lipca 1990 r. Jednocześnie analiza dokumentacji osobowej odwołującego się pozwala stwierdzić, że odwołujący się pełnił wówczas służbę w terenowej jednostce (...) ((...)).

Jednak mimo formalnego przypisania odwołującego się do pełnienia służby w (...), a więc w jednostce opisanej w (...) ustawy zaopatrzeniowej, nie można przyjąć, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu tego przepisu, gdyż nie zostało wykazane, aby – będąc zatrudniony w (...) – zajmował się wypełnianiem zadań Służby Bezpieczeństwa.

W aktach osobowych odwołującego się nie ma choćby jednego dokumentu, na podstawie którego byłoby możliwe stwierdzenie, że odwołujący się podczas pełnienia służby w (...) zajmował się wypełnianiem zadań Służby Bezpieczeństwa. W istocie w aktach tych znajduje się wyłącznie dokument, z którego wynika, że 16 listopada 1988 r. odwołujący się został przyjęty do służby w MO i mianowany funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej. Z pozostałych dokumentów (notatka inspektora (...) oraz wnioski o przyjęcie do służby w Policji byłego funkcjonariusza SB) wynika, że 1 października 1989 r. odwołujący się rozpoczął szkolenie w (...), by po jej ukończeniu rozpocząć służbę w Policji.

Przez cały okres wskazany w treści informacji (...) odwołujący się pozostawał w okresie służby przygotowawczej, a co za tym idzie nie można uznać, aby jego służba stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c tiret 7 ustawy zaopatrzeniowej.

Powyższe implikuje wniosek, że w czasie szkolenia w (...) odwołujący się również nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa, albowiem zgodnie z treścią art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. e tiret 5 ustawy zaopatrzeniowej – w przypadku słuchaczy i studentów Akademii – warunkiem jest to, aby słuchacz lub student przed skierowaniem do Akademii Spraw Wewnętrznych pełnił służbę, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5.

Niezależnie od powyższego wskazać należy – w nawiązaniu do uzasadnienia wyżej wymienionej uchwały Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20) – że przy dokonywaniu oceny przebiegu służby funkcjonariusza należy uwzględniać takie okoliczności jak długość okresu pełnienia służby czy jej historyczne umiejscowienie w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. (pkt 59 uchwały).

Nie bez znaczenia dla oceny charakteru służby odwołującego się jest fakt, że czas wskazany w informacji (...) to okres schyłkowy reżimu komunistycznego. Skoro punktem krytycznym, według ustawodawcy, jest 31 lipca 1990 r. (czy nawet 12 września 1989 r., tj. powołanie pierwszego demokratycznego rządu – art. 13c pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej), to im bliżej tej daty, tym mniej było w funkcjonowaniu państwa i jego służb elementów totalitarnych, a ustrój polityczny podlegał fundamentalnej transformacji, zaś służby zostały podporządkowane demokratycznie powołanemu rządowi. Skoro więc charakterystyka etapu kształtowania się ustroju politycznego państwa, na którym odbywana była służba, powinna być brana pod uwagę – to należy zauważyć, że w sprawie odwołującego się, świadczy ona na jego korzyść (podjęcie szkolenia na (...) po 12 września 1989 r.).

Mając powyższe na uwadze, zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji ostatecznie prawidłowo uchwycił istotę sprawy i przy uwzględnieniu wyników postępowania dowodowego trafnie ocenił, że służba odwołującego się

w okresie wskazanym w treści informacji (...) nie stanowiła „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu wynikającym z ustawy zaopatrzeniowej, choć wniosek ten odmiennie uzasadnił.

Prawidłowa wykładnia przepisów ustawy dokonana przez Sąd Okręgowy w szczególności zasadnicza kwestia wykładni art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w świetle poczynionych ustaleń stanu faktycznego i ich oceny prowadzą do wniosku, że przepis ten nie ma zastosowania wobec odwołującego się. W konsekwencji należy uznać za bezzasadne pozostałe zarzuty naruszenia prawa materialnego podniesione w apelacji organu rentowego.

Niejako ubocznie wskazać należy, że rozpoznając niniejszą sprawę Sąd Odwoławczy miał na uwadze także dyspozycję art. 8a ustawy zaopatrzeniowej, który stanowi podstawę do wyłączenia stosowania przepisów ograniczających świadczenia dla osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zgodnie z tym przepisem Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na jej krótkotrwałość (przed 31 lipca 1990 r.) oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Ustawodawca wyposażył zatem organ władzy wykonawczej jakim jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w kompetencję wyłączenia skutków zastosowania przepisów obniżających wysokość świadczeń emerytalnych i rentowych. Jednocześnie, zapewniając świadczeniobiorcom prawo odwołania się od decyzji organu rentowego obniżającego świadczenia, do sądu powszechnego, ustawodawca nie sformułował żadnych kryteriów oceny zasadności decyzji w postępowaniu sądowym, do którego zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. W ocenie Sądu Odwoławczego należy zatem przyjąć, przy założeniu racjonalności stanowienia prawa, że w cywilnym postępowaniu sądowym zainicjowanym odwołaniem od decyzji obniżającej wysokość świadczeń, należy także uwzględnić powyższe przesłanki, jako uzasadniające wyłączenie ww. przepisów skutkujących obniżeniem świadczeń. Skoro bowiem ustawodawca w kompetencję taką wyposażył organ władzy wykonawczej, to należy przyjąć, że tym bardziej właściwym do uwzględnienia wskazanych w dyspozycji art. 8a ww. ustawy okoliczności, wyłączających skutki obniżenia świadczeń, jest sąd powszechny.

W rozpoznawanej sprawie nie ulega wątpliwości, o czym była mowa już wyżej, że odwołujący się, pełniąc służbę od 15 listopada 1988 r. do 31 lipca 1990 r., nie prowadził samodzielnie postępowań i nie podejmował żadnych władczych decyzji w zakresie czynności realizowanych przez jednostkę, do której został skierowany. Jak już była bowiem mowa – pozostawał wyłącznie w okresie służby przygotowawczej. Jednocześnie należy zważyć, że od 1990 r. odwołujący się w wolnej już Polsce, pełnił nienagannie służbę w Policji przez ponad 21 lat. Podstawą nabycia przez odwołującego się przywilejów właściwych świadczeniom z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, jest zatem okres służby w wolnej Polsce, już po 1990 r., co ma niezwykle istotne znaczenie dla oceny trafności zaskarżonego wyroku.

Biorąc zatem pod uwagę wszystkie wyżej naświetlone kwestie, Sąd Apelacyjny uznał, że materiał dowodowy zebrany w rozpoznawanej sprawie dał uzasadnione podstawy do stwierdzenia, że służba pełniona przez odwołującego się w ww. okresie nie podlega zakwalifikowaniu jako „służba na rzecz totalitarnego państwa”, a zatem brak było uzasadnionych podstaw do obniżenia należnych odwołującemu się świadczeń.

Zarzuty apelacji choć, obszerne, okazały się chybione i nie doprowadziły do podważenia ustaleń faktycznych poczynionych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, zaś co do uzasadnienia prawnego, z wyżej przedstawionych względów okazały się także nietrafne, mimo, że w tej kwestii Sąd Odwoławczy posłużył się odmienną wykładnią od tej, która została zastosowana przez Sąd Okręgowy. Zatem ostatecznie apelacja okazała się jedynie bezzasadną polemiką z prawidłowymi ustaleniami co do faktów i rozstrzygnięciem, dla którego Sąd Odwoławczy zastosował jedynie odmienną od Sądu Okręgowego interpretację przepisów prawa materialnego.

Mając na uwadze powyższe rozważania, Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego za bezzasadną, wobec czego na podstawie art. 385 k.p.c., oddalił ją w całości, o czym orzekł jak w sentencji wyroku.

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

Renata Szelhaus Ewa Stryczyńska (spr.) Marcin Graczyk