

Sygn. akt III AUa 3456/22

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 listopada 2023 r.

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

Przewodniczący Sędzia SA Ewa Stryczyńska

po rozpoznaniu w dniu 29 listopada 2023 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy U. D.

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

o wysokość policyjnej renty rodzinnej

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

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

z dnia 28 września 2022 r. sygn. akt XIII 1U 22864/18

*zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 1. i oddala odwołanie oraz nie obciąża U. D.
kosztami zastępstwa prawnego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych
i Administracji w W..*

Ewa Stryczyńska

Sygn. akt III AUa 3456/22

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 29 sierpnia 2017 r., (...), dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej dla U. D. po zmarłym funkcjonariuszu – mężu T. D., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1 956,78 zł wraz z dodatkiem pielęgnacyjnym.

Podstawą wydania tej decyzji był art. 24a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej 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. 22a ww. ustawy. Wysokość tak ustalonego świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

U. D. odwołała się od w/w decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r. oraz o zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie oraz o zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu podniósł, że zaskarżona decyzja jest zgodna ze wskazanymi w odwołaniu przepisami prawa, a tym samym odwołanie pozbawione jest podstaw prawnych. Ponadto organ rentowy wskazał, że postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczenia zostało wszczęte z urzędu w związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) oraz uzyskaniem z (...) z dnia 9 sierpnia 2017 r. nr (...) o przebiegu służby T. D. na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 16 lipca 1967 r. do 5 lutego 1990 r.

Wyrokiem z 28 września 2022 r. Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 29 sierpnia 2017 r. ((...)) w ten sposób, że ustalił U. D. prawo do policyjnej renty rodzinnej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r. oraz stwierdził, że Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji.

Powyższe rozstrzygnięcie Sąd Okręgowy oparł na następujących ustaleniach faktycznych: T. D. 16 lipca 1967 r. został przyjęty do służby w (...) i mianowany funkcjonariuszem ze stopniem służbowym w okresie służby przygotowawczej na stanowisko starszego inspektora (...).

Zgodnie z Zarządzeniem Nr 049/65 Ministra Spraw Wewnętrznych z 3 maja 1965 r. do zakresu działania Gabinetu Ministra Spraw Wewnętrznych należało m.in.:

- opracowywanie projektów aktów prawnych/ustaw, rozporządzeń i zarządzeń Ministra/opiniowanie i koordynowanie projektów zarządzeń Ministra, opracowywanych przez inne jednostki Ministra, stosownie do zakresu ich działania, przygotowywanie stanowiska Ministra odnośnie projektów aktów prawnych nadesłanych do uzgodnienia przez inne resorty oraz organizowanie konferencji resortowych i międzyresortowych w związku z powyższymi zadaniami; udział w posiedzeniach Komisji Prawniczych w Urzędzie Rady Ministrów oraz konferencjach organizowanych przez inne Ministerstwa i urzędy centralne, udzielanie opinii prawnych jednostkom organizacyjnym resortu MSW; zastępstwo sądowe w zakresie uregulowanym w odrębnych przepisach;
- kontrola wykonania uchwał Rządu, zarządzeń ministra i uchwał Kolegium Ministerstwa;
- ewidencja, aktualizacja, rozpowszechnianie i przechowywanie zarządzeń i innych aktów normatywnych podpisywanych przez Ministra, Podsekretarzy Stanu i Dyrektorów Generalnych;

- obsługa Centralnego Zespołu Koordynacyjnego;
- przekazywanie dyspozycji służbom i jednostkom resortu spraw wewnętrznych na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- sprawowanie kontroli nad organizacją służby dyżurnych jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych;
- opiniowanie wniosków poszczególnych resortów w sprawie dopuszczenia podległych im pracowników do prac o charakterze wojskowo-mobilizacyjnym;
- koordynacja i nadzór nad informacjami i materiałami przekazywanymi dla prasy, radia i telewizji z działalności resortu spraw wewnętrznych / z wyjątkiem zagadnień dotyczących działalności Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii;/ koordynacja informacji przekazywanych przez poszczególne pionory organizacyjne resortu do masowej publikacji; inspirowanie prasy, radia i telewizji oraz twórców filmowych w zakresie popularyzacji konkursów literackich itp.;
- opracowywanie materiałów na posiedzenie Komisji Sejmowych i Sejmu, wystąpienia dla kierownictwa, sprawozdania itp.;
- prowadzenie cenzury wojskowej w centrali Ministerstwa;
- współdziałanie z Głównym Urzędem Statystycznym w zakresie zatwierdzania wzorów statystycznych dla resortu spraw wewnętrznych;
- - obsługa Kolegium Ministerstwa, odpraw i konferencji;
- obsługa techniczno-gospodarcza delegacji zagranicznych;
- załatwianie spraw zleconych przez Ministra i Podsekretarzy Stanu;
- obsługa sekretarska Ministra, Podsekretarzy Stanu i Dyrektorów Generalnych;
- powielanie, kopiowanie materiałów /przepisy, informacje, biuletyny, materiały szkoleniowe itp./ opracowywanych w MSW oraz wykonywanie prac intrologatorskich;
- przyjmowanie, rejestracja i rozdział poczty tajnej i jawnej pomiędzy jednostki organizacyjne Ministerstwa. (dowód: dokumenty (...) k. 104-115 a.s.)

Z dniem 1 marca 1969 r. skrócono T. D. okres służby przygotowawczej i mianowano funkcjonariuszem stałym. I lipca 1969 r. odwołano T. D. z zajmowanego stanowiska i mianowano na stanowisko (...).

W okresie od 19 do 22 marca 1974 r. T. D. był delegowany służbowo do (...). 15 listopada 1980 r. T. D. został mianowany na stanowisko (...). Od 15 do 20 stycznia 1987 r. T. D. oddelegowano do (...). I grudnia 1987 r. T. D. został mianowany na stanowisko (...).

Z dniem 5 lutego 1990 r. T. D. został zwolniony ze służby w (...).

W spornym okresie określonym wystawioną przez(...) informacją nr (...) T. D. był pracownikiem samodzielnym, zdolnym i zdyscyplinowanym. Zajmował się organizacją i planowaniem pracy w wydziale prezydialnym, obsługą prezydialną kierownictwa resortu, znał problematykę resortu i technikę obiegu dokumentów. Posiadał duże doświadczenie w zagadnieniach z dziedziny prawa administracyjnego. Kwalifikacje te pozwoliły mu na prawidłowe wykonywanie obowiązków służbowych. W okresie swojej służby był pozytywnie opiniowany i awansowany.

Sąd stwierdził, że z materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy nie wynika, że w trakcie służby T. D. miałby podejmować działania mające na celu łamanie praw i wolności obywateli, zwalczanie opozycji, stowarzyszeń, związków zawodowych, czy kościołów. Nie prowadzono wobec niego postępowań karnych, ani dyscyplinarnych w związku ze służbą przed sierpniem 1990 r.

Decyzją organu emerytalno-rentowego z 14 lutego 1990 r. przyznano T. D. prawo do świadczenia emerytalnego. Ustalona emerytura z tytułu wysługi lat wyniosła 100 % podstawy wymiaru, tj. kwotę 1.638.217 zł.

Ponadto decyzją z 14 lutego 1990 r. ustalono T. D. prawo do milicyjnej renty inwalidzkiej w związku z zaliczeniem go do II grupy inwalidzkiej. Renta z tytułu ustalonego inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą w MO wyniosła 100 % podstawy wymiaru, tj. kwotę 1.638.217 zł.

W związku ze śmiercią T. D. decyzją organu emerytalno-rentowego z 21 maja 1992 r. przyznano odwołującej U. D. prawo do renty rodzinnej po zmarłym T. D.. Renta rodzinna dla uprawnionych członków rodziny wyniosła 60,00% podstawy wymiaru. Za 22 lat wysługi emerytalnej z tytułu służby w policji, rentę zwiększono o 16,00% postawy wymiaru.

W związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) organ rentowy otrzymał z (...) informację z 9 sierpnia 2017 r. nr (...) o przebiegu służby T. D. na rzecz totalitarnego państwa od 16 lipca 1967 r. do 5 lutego 1990 r. W związku z otrzymaniem z (...) ww. informacji, Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 29 sierpnia 2017 r. ((...)) dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej U. D., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1956,78 zł, wraz z dodatkiem pielęgnacyjnym. Przed wydaniem zaskarżonej decyzji wysokość policyjnej renty rodzinnej U. D. określono decyzją waloryzacyjną z 27 lutego 2017 r., od I marca 2017 r., na kwotę 5366,13 zł.

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił przede wszystkim na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w tym w aktach osobowych T. D. nadesłanych przez (...), a także w niewielkim zakresie na podstawie zeznań żony zmarłego funkcjonariusza oraz jego córki, z uwagi na niewielki zakres ich wiedzy na temat służby T. D., ponadto, o ile znajdowały one potwierdzenie w dowodach z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy. Dokumenty stanowiące podstawę ustaleń nie były kwestionowane przez żadną ze stron postępowania, a w tych okolicznościach również Sąd nie miał wątpliwości, co do ich autentyczności i prawdziwości oraz nie znalazł podstaw, by kwestionować je z urzędu. Są to dokumenty sporządzane w prawem przepisanej formie, przez kompetentne organy. Strony różniły się w sprawie przede wszystkim w ocenie prawnej zaistniałych zdarzeń.

Pozwany organ nie zgłaszał w toku postępowania zarzutów formalnych dotyczących wniesionego przez odwołującą się odwołania, w szczególności dotyczących terminowości, sposobu bądź umocowania do jego wniesienia.

Biorąc pod uwagę poczynione ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione uznając na wstępie konieczność wykładni użytego w znowelizowanej ustawie sformułowania „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., w szczególności jej art. 1, ustawodawca wprowadził bowiem do porządku prawnego drugą już (po ustawie z 23 stycznia 2009 r.) regulację sprowadzającą się do obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowo brzmiącym 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, 1a oraz 2-4 ustawy nowelizowanej, przy czym przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2).

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

W art. 24a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej ustalono, że obniżenie świadczeń nie może dotyczyć uprawnionych do renty rodzinnej po funkcjonariuszu, który zaginął lub poniósł śmierć po 31 lipca 1990 r. w związku z pełnieniem służby, ale takie okoliczności nie miały miejsca w niniejszej sprawie.

Zgodnie z (...)za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. m.in. w formacji wymienionej w punkcie (...), czyli w (...), w którym służył T. D.. Podkreślić natomiast należy, że w sprawie nie zostały przedstawione dowody potwierdzające jednoznacznie służbę T. D. na rzecz państwa totalitarnego w jednostkach określonych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Z kolei art. 13a ust. 1 wspomnianej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym stanowi, że na wniosek organu rentowego (...) na podstawie posiadanych akt osobowych sporządza, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, i przekazuje organowi rentowemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i taką też informację organ otrzymał odnośnie męża odwołującej. Zgodnie z art. 13a ust. 5, informacja powyższa jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12.

Sąd wskazał, że o ile informacja ta była wiążąca dla organu emerytalnorentowego, o tyle nie jest wiążąca dla sądu. W postanowieniu z 9 grudnia 2011 r., sygn. II UZP 10/11 (OSNP 2012/23-24/298), Sąd Najwyższy stwierdził, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez (...) zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wykrystalizował się pogląd, zgodnie z którym informacja o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej - władczym rozstrzygnięciem (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2018 r., I OSK 2848/17, LEX nr 2445886).

Zgodnie z uchwałą 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. III UZP 1/20 przebieg procesu w postępowaniu dotyczącym odwołań funkcjonariuszy od decyzji obniżających ich świadczenia, „będzie oscylował wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodów, z uwzględnieniem dowodów prima facie, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania. Stąd też stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięi Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.). Brak związania sądu powszechnego treścią informacji o przebiegu służby nie zamyka procesu wykładni, lecz obliguje do wyjaśnienia pozostałych kwestii spornych, przede wszystkim znaczenia zwrotu „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

Sąd Najwyższy podkreślił także, że potencjalne uznanie informacji (...) jako dowodu niepodważalnego i wyłącznego, którym sąd byłby związany, pozbawiałoby sąd możliwości samodzielnego kreowania decyzji i naruszałoby jego prawo do swobodnej, wszechstronnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.) na rzecz legalnej oceny dowodów. Nastąpiłaby wówczas utrata przez orzekający w sprawie sąd cech immanentnie związanych z kognicją sądu ubezpieczeń społecznych, którego zadaniem jest merytoryczne rozpoznanie sprawy. Uczyniłoby to z (...) organ realnie

rozstrzygający sprawę, sprowadzając zaś sąd do roli instytucji podejmującej - z góry ustalone - decyzje na podstawie formalnej, przesłanej informacji o przebiegu służby. Sąd Najwyższy też, że konieczna jest szersza, a nie wyłącznie językowa wykładnia art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, ponieważ zawarte w nim pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” stanowi tylko kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym.

Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Sądu Najwyższego zaprezentowane w uchwale z 16 września 2020 r., że zwrot „na rzecz” użyty w art. 13b ustawy należy interpretować z punktu widzenia wykładni językowej jako działanie podejmowane „na korzyść” państwa totalitarnego. Zrównanie sytuacji osób kierujących organami państwa totalitarnego, osób, które angażowały się w wykonywanie zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli z osobami, które w ramach wymienionych w art. 13b formacji wykonywały czynności akceptowalne i wykonywane w każdym państwie, także tym demokratycznym, nie może zostać sprowadzone do tych samych parametrów i konsekwencji. Sąd Najwyższy słusznie w ocenie Sądu Okręgowego podkreślił, że przebieg rzeczywisty służby funkcjonariusza ma znaczenie dla wysokości jego renty, czy emerytury, co ma znaczenie dla uniknięcia odpowiedzialności zbiorowej jaka stosowana była w czasach państwa totalitarnego. Wskazał, że nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę w organach wskazanych w art. 13b ustawy pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, bowiem zadania tych osób dotyczyły obszarów bezpieczeństwa państwa istotnych w każdym czasie oraz w wielu modelach ustrojowych, np. służba w policji kryminalnej, ochrona granic. W konsekwencji w każdym przypadku koniecznym jest zbadanie wszystkich okoliczności sprawy - a ustalenie, czy dana osoba podlega ustawie zgodnie z art. 13b powinno opierać się nie na mechanicznym i formalnym oparciu się na informacji o przebiegu służby z (...), ale na wszechstronnym zbadaniu wszystkich okoliczności sprawy, a przede wszystkim indywidualnych czynów osoby oraz ich weryfikacji pod kątem godzenia w prawa i wolności człowieka.

Jednocześnie należy podkreślić, że w postępowaniu przed sądem ubezpieczeń społecznych w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe, prowadzenie dowodu z zeznań świadków lub z przesłuchania stron nie podlega żadnym ograniczeniom. Zgodnie bowiem z art. 473 § 1 k.p.c. w postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie stosuje się przed tym sądem przepisów ograniczających dopuszczalność dowodu z zeznań świadków i z przesłuchania stron. Wyjątek od ogólnych zasad, wynikających z art. 247 k.p.c., sprawia, że każdy fakt istotny może być dowodzony wszelkimi środkami dowodowymi, które sąd uzna za pożądane, a dopuszczenie ich za celowe (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z 6 września 1995 r., 11 URN 23/95, OSNAPiUS 1996 nr 5, poz. 77, z 4 października 2007 r. I UK 111/07, oraz z 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998 nr 1 1, poz. 342 i z 11 sierpnia 2016 r., II UK 323/15).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt ustaleń faktycznych w niniejszej sprawie Sąd Okręgowy stwierdził, że analiza zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału dowodowego nie daje podstaw aby stwierdzić, jakoby T. D. faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Ze zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego, w ocenie Sądu Okręgowego nie wynika jednoznacznie, że T. D. wypełniał zadania Służby Bezpieczeństwa zmierzające do realizacji funkcji państwa totalitarnego oraz nie potwierdza on jednoznacznie, że T. D. miałby podejmować działania polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, czy też łamaniu praw i wolności obywateli, prawa do wolności słowa, zgromadzeń, prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

W okresie służby określonym wystawioną przez (...) informacją nr (...) T. D. zajmował się organizacją i planowaniem pracy w wydziale prezydialnym, obsługą prezydialną kierownictwa resortu, znał problematykę resortu i technikę obiegu dokumentów. Posiadał duże doświadczenie w zagadnieniach z dziedziny prawa administracyjnego. Zdobyte kwalifikacje i doświadczenie pozwoliły mu na prawidłowe wykonywanie obowiązków służbowych. Z materiału dowodowego sprawy wynika, że odwołujący się wykonywał przede wszystkim zadania organizacyjno-prawne, służące organizacji pracy resortu, w tym jego kierownictwa. W okresie służby był pozytywnie opiniowany i awansowany.

Sąd podkreślił nadto, że pozwany organ nie wykazał w toku postępowania, aby wobec T. D. toczyły się postępowania związane z naruszaniem praw i wolności obywateli bądź zwalczaniem opozycji demokratycznej,

związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów lub związków wyznaniowych, czy też z realizacją zadań lub funkcji charakterystycznych dla totalitarnego państwa w wyniku służby, jaką pełnił w okresie objętym wystawioną przez (...) Informacją o przebiegu służby oraz, że T. D. został za taką działalność ukarany. Ze zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego nie wynika także, aby T. D. brał udział w działaniach wobec konkretnych osób, które skutkowałyby działaniami naruszającymi ich prawa i wolności oraz aby pozyskiwane lub przetwarzane z jego udziałem informacje zostały wykorzystane wobec konkretnych osób, w celu nieuprawnionego naruszenia ich praw i wolności.

Zdaniem Sądu Okręgowego, aby przypisać T. D. służbę na rzecz totalitarnego państwa, konieczny jest nie tylko fakt służby w jednostce wymienionej w art. 13b ustawy, ale także wykonywanie skonkretyzowanych czynności w ramach tej służby, które pozwalałyby przypisać T. D. działalność noszącą znamiona służby na rzecz totalitarnego państwa. Ustawowe kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 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. Brak takowej oceny przybiera charakter odpowiedzialności zbiorowej, przypisując wszystkim emerytowanym funkcjonariuszom działalność na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym sugerowanie dopuszczenia się łamania praw człowieka i naruszania podstawowych wolności. Stosowanie odpowiedzialności zbiorowej, oderwanej od oceny zindywidualizowanych czynów funkcjonariuszy, zbliżyłoby natomiast cele spornej ustawy bardziej do mechanizmów stosowanych w czasach państwa totalitarnego, aniżeli w demokratycznym państwie prawa.

Sąd jednocześnie dostrzegł wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r. w sprawie o sygn. akt P 10/20 stwierdzający, że art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zapadłe orzeczenie odnosi się jednak do funkcjonariuszy, co do których ustalono, że pełnili oni służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i zostali zwolnieni ze służby przed 1 sierpnia 1990 r. Tymczasem w niniejszej sprawie brak jest podstaw aby przyjąć — w świetle poczynionych ustaleń faktycznych — że mąż odwołującej się faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, a zatem w/w orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie odnosi się do sytuacji faktycznej w niniejszej sprawie i nie wpływa na jej rozstrzygnięcie.

Wobec powyższego Sąd opierając się na rozważaniach zawartych w treści uchwały Sądu Najwyższego, sygn. III UZP 1/20, co do zakresu podmiotowego art. 13b, związanych z wykładnią nieostrego pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego” i przeprowadzając przez jej pryzmat postępowanie dowodowe kontradiktoryjne, doszedł do wniosku, że brak jest jednoznacznych dowodów na to, aby uznać, że T. D. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa i dopuścił się w okresie zakreślonym wystawioną przez (...) informacją nr (...) konkretnych działań wymierzonych przeciwko opozycji demokratycznej, związkom zawodowym, stowarzyszeniom, kościołom, łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, będących podstawowymi prawami i wolnościami człowieka lub innych działań, które stanowiłyby realizację funkcji lub zadań charakterystycznych dla totalitarnego państwa. Wobec powyższego Sąd stwierdził, że w niniejszym przypadku brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczenia odwołującej się. Mając na uwadze powyższe Sąd uznał odwołanie U. D. za uzasadnione i na podstawie art. 477⁽¹⁴⁾ § 2 k.p.c. orzekł jak w punkcie 1 wyroku.

Zgodnie z art. 118 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 504), uwzględniając odwołanie i przyznając prawo do świadczenia, Sąd orzekający z urzędu powinien rozstrzygnąć, czy organ rentowy ponosi odpowiedzialność za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji (tak wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2010 r., II UK 330/09). Przyznając prawo do świadczeń Sąd jest zobowiązany do rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności organu rentowego odnośnie do nieustalenia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji, tj. zarówno stwierdzającego taką odpowiedzialność, jak i jej brak. W przedmiotowej sprawie organ emerytalno-rentowy orzekł zgodnie z obowiązującymi go przepisami i na podstawie otrzymanej z (...) informacji o przebiegu służby, i przy tak skonstruowanych zapisach ustawy zaopatrzeniowej nie był w żaden sposób uprawniony do jej weryfikacji i nie dokonywał oceny służby byłego funkcjonariusza służby mundurowej. Mając na uwadze art. 11 ustawy zaopatrzeniowej,

który stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Sąd orzekł, jak w punkcie 2 sentencji orzeczenia.

Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany organ rentowy zaskarżając wyrok w części tj. w zakresie punktu 1 zarzucił naruszenie:

1) art. 24a ust. 1-3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin zwanej „ustawą zaopatrzeniową” przez jego niezastosowanie i nieuprawnione przyjęcie, że odwołująca się nie powinna podlegać rygorom przewidzianym w tych przepisach, pomimo, że spełnia przesłanki w tych przepisach określone;

2) art. 13a ust. 5 w zw. z art. 24a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez zupełne pominięcie dowodu jakim jest informacja o przebiegu służby, podczas gdy zgodnie z naruszonym przepisem informacja o przebiegu służby jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych funkcjonariusza przez właściwe organy;

2) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez nieprawidłową interpretację i nie przyjęcie, że jedyną legalną definicję „służby na rzecz państwa totalitarnego” zawiera art. 13b ustawy zaopatrzeniowej zgodnie w wolą ustawodawcy wyrażaną w uzasadnieniu do projektu 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 zwana dalej „ustawą zmieniającą”).

3) art. 13b ust. 1 pkt 5) ustawy zaopatrzeniowej przez niezastosowanie i błędne uznanie, że zmarły mąż odwołującej się nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa w formacjach i instytucjach wskazanych w tych przepisach;

4) art. 13a ust. 5 oraz art. 24a ust. 1-5 ustawy zaopatrzeniowej oraz § 14 ust. I pkt l) 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 (Dz. U z 2015 r. poz. 1148 ze zm.) poprzez ich niezastosowanie;

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

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

Mając na uwadze powyższe apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w części i oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z 29 sierpnia 2017 r. dotyczącej wysokości renty rodzinnej, ewentualnie uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na apelację odwołująca się wniosła o jej oddalenie w całości.

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 T. D., co nastąpiło na podstawie decyzji organu emerytalnego z 29 sierpnia 2017 r. obniżającej po raz pierwszy wysokość renty rodzinnej odwołującej się, począwszy od 1 października 2017 r.

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.

Należy zauważyć, że w sprawie nie jest sporne, że służba T. D. w części, w której została zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, była pełniona od 16 lipca 1967 r. do 5 lutego 1990 r., a szczegółowy jej przebieg wynika z wykazu jednostek zawartego w aktach osobowych męża odwołującej się (załączonych do akt sprawy w formie płyty CD – k. 38 a.s.). Z akt osobowych funkcjonariusza wynika, że T. D. w latach 1967-1990 pełnił służbę w (...), najpierw na stanowisku (...), następnie na stanowisku (...), od 15 listopada 1980 r. został mianowany na stanowisko (...), 1 grudnia 1987 r. został mianowany (...) i zwolniony ze służby ostatecznie 5 lutego 1990 r. na podstawie rozkazu Ministra Spraw Wewnętrznych. W toku tej służby otrzymywał dodatki specjalny i operacyjny, systematycznie podwyższane. Otrzymywał też liczne i wysokie odznaczenia państwowe i resortowe oraz nagrody, a także pochwały. Awansował w stopniu MO z podporucznika w 1967 r., przez porucznika, kapitana w 1972 r. do majora w 1973 r. i podpułkownika w 1977 r. aż do stopnia pułkownika w 1987 r.

Wobec tych faktów, w ocenie Sądu Apelacyjnego, w żadnym razie nie można uznać za trafne twierdzenia Sądu Okręgowego, że choć mąż odwołującej się pełnił służbę w jednostce organizacyjnej zakwalifikowanej przez ustawodawcę jako organy totalitarnego państwa, jakim był (...) wskazany w (...)znowelizowanej ustawy, to jednak brak jest uzasadnionych podstaw do obniżenia odwołującej się wysokości świadczenia rentowego w sposób wynikający z decyzji organu rentowego. Gabinet Ministra Spraw Wewnętrznych był w najważniejszą jednostką organizacyjną nadzorującą 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. Jest to taka komórka, w której służba, przez swoje usytuowanie organizacyjne i zaangażowanie bezpośrednio w obsługę Ministra Spraw Wewnętrznych, w najwyższym stopniu kwalifikuje się jako służba na rzecz totalitarnego państwa. Taką ocenę uzasadnia powszechna wiedza historyczna o funkcjonowaniu urzędu Ministra Spraw Wewnętrznych lat 1967 – 1990, osobach ten urząd pełniących i ich wiodącym znaczeniu dla funkcjonowania aparatu ucisku totalitarnego państwa.

Należy mieć na uwadze (zważywszy na stanowiska, które mąż odwołującej się zajmował w czasie służby), że osoby formalnie kwalifikowane do organów służby państwa totalitarnego, w czasie wykonywania tej służby uzyskiwały dodatkowe profity o charakterze ekonomicznym i socjalnym z racji samej tylko przynależności do danej jednostki czy pełnionej funkcji, niezależnie od tego jakie czynności faktycznie wykonywały. Dodatkowe 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. Dotyczy to w szczególności takich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w bezpośredniej podległości najwyższym organom państwowym o znaczeniu wiodącym dla funkcjonowania aparatu bezpieczeństwa komunistycznego państwa, jakim w owym czasie było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Sąd Apelacyjny fundamentalnie nie zgadza się zatem ze sformułowaną przez Sąd Okręgowy tezą, że służba męża odwołującej się w kwestionowanym okresie (lat 1967-1990) nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa mimo, że była pełniona przez cały czas w (...) na kierowniczych stanowiskach, rzetelnie i z dużym zaangażowaniem.

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 męża odwołującej się w latach 1967-1990 była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. (...), szczególnie w okresie lat służby pełnionej przez T. D., był strategicznym ośrodkiem służącym wprowadzaniu i umacnianiu komunistycznego reżimu, a przez to naruszeniom elementarnych praw człowieka i swobód obywatelskich, niekiedy o zbrodniczym charakterze, w odniesieniu do 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 U. D., która z przywileju podwyższonych świadczeń rentowych (w porównaniu do takiego rodzaju świadczeń w powszechnym systemie emerytalnym), dla których wyliczenia podstawę stanowiła emerytura T. D., korzystała przez ponad 25 lat (od maja 1992 r.) z tytułu służby jej męża godzącej w elementarne prawa osób nie akceptujących komunistycznego porządku politycznego, należy uznać za pozbawione usprawiedliwionych podstaw.

Podkreślenia przy tym wymaga, co wynika z analizy treści dokumentów zawartych w aktach osobowych T. D., 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 całego okresu służby w latach 1967-1990 wynika, że mąż odwołującej się identyfikował się w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z dużym zaangażowaniem posłusznie wykonując zleczone mu zadania, wykazywał przy tym pełną dyspozycyjność i inicjatywę. Jego pełna zaangażowania postawa była uzasadnieniem dla licznych awansów służbowych, nagród i pochwał.

Suma powyższych ustaleń naświetlających charakter służby T. D. w latach 1967-1990, w okresie szczególnie nasilonych represji politycznych i bezwzględного zwalczania wszystkich przeciwników politycznych, daje w pełni

uzasadnione podstawy do jej zakwalifikowania jako służby na rzecz totalitarnego państwa. Jednostka, w której służba ta była pełniona, była zasadniczym elementem, składającym się na fundament wprowadzania i utrwalania ustroju komunistycznego, będąc podporządkowana bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

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 (...) przeciwko Narodowi Polskiemu, nie jest dla sądu powszechnego prowadzącego sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych wiążąca. Kontrola zaskarżonych decyzji organów rentowych polega przede wszystkim na możliwości przeprowadzenia niczym nieograniczonego postępowania dowodowego przez sąd powszechny w zakresie faktów stanowiących podstawę ich wydania. Za słusznością tego stanowiska przemawia utrwalone od lat orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Przypomnieć należy, że już w postanowieniu Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r. (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 (...) zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne (...) nie mogą natomiast wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych i ich wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna 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 (...), 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. (sygn. K 36/09) wyjaśnił, że kontrola informacji o przebiegu służby wydawanej przez (...), 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 (...). 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 (...) 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 udawdaniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (wyroki Sądu Najwyższego: z 14 czerwca 2006 r., sygn. I UK 115/06; z 9 kwietnia 2009 r., sygn. I UK 3 16/08; 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 Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2016 r., sygn. III PK 139/15). Oznacza to, że formalne badanie dokumentów, co do których nie istnieje inna procedura pozwalająca zwalczać ustalenia faktyczne czy też umożliwiające 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 (...), podlegają swobodnej ocenie Sądu, zgodnie z art. 233 § I 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 (sygn. 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 wystarczająco pogłębionej takiej analizy, a w każdym razie sformułował na jej podstawie wnioski nie znajdujące uzasadnionych podstaw.

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 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 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 (...) 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 U. D. od 1 października 2017 r., wobec czego odwołanie ostatecznie okazało się bezzasadne.

Zważywszy na argumentację powoływaną przez odwołującą się w toku postępowania, w części podzieloną przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, 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. (dotyczącej wprowadzenia wówczas emerytur policyjnych, ale znajdujących 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., sygn. 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. T. D. korzystał z uprzywilejowanych w zakresie wysokości świadczeń emerytalnych jedynie przez dwa lata. Po jego śmierci w 1992 r. jego żona U. D. przez ponad 25 lat korzystała z prawa do uprzywilejowanego co do wysokości 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 1944 r. do 31 lipca 1990 r. Zdaniem projektodawcy wprowadzone na gruncie ustawy „dezubekizacyjnej” z 2009 r. 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 ustalenie 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 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, 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 (M. Florczak-Wątor [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, 2021 r.). Nie można zatem akcentować zasady państwa prawa pomijając, że chodzi o zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, co wprost wynika z Konstytucji RP (art. 2). Nie może być zatem mowy o takim rozumieniu zasady państwa prawnego, która nie urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”, a także podkreśla się, że „sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistnić demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98).

W doktrynie przyjmuje się, że prawa podmiotowe ustanowione w poprzedniej formacji ustrojowej są niepodważalne tylko przy założeniu niezmienności ich aksjologicznych racji i aktualności w nowym układzie stosunków społecznych i ekonomicznych. Transformacja pozwala ocenić czy i jakie prawa zostały nabyte niesłusznie, wskutek uprzywilejowania (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., sygn. SK 42/01).

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. (sygn. K 15/93), który już wówczas wskazywał, że współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych (a taką niewątpliwie służbę w bezpośrednim otoczeniu Ministra Spraw Wewnętrznych 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 natomiast 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 nie 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 utrzymania.

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.

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 korzystała 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 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 1967-1990. Z uwagi na fakt, że wysokość renty rodzinnej jest pochodną prawa do emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, musiała ona podlegać stosownemu obniżeniu.

Wobec powyższych ustaleń faktycznych i rozważań prawnych Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego co do zasady za trafną w zakresie wyżej omówionych naruszeń prawa materialnego, choć z powodów innych niż wskazane w uzasadnieniu apelacji, wobec czego zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 1, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c., uznając odwołanie U. D. od decyzji pozwanego organu rentowego z 29 sierpnia 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej, za bezzasadne, o czym orzekł w wyroku, nie obciążając odwołującej się kosztami zastępstwa prawnego pozwanego organu w postępowaniu przed Sądem Okręgowym (organ rentowy w apelacji nie sformułował wniosku o zasądzenie tych kosztów w postępowaniu odwoławczym). 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 słuszości, 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 (postanowienia Sądu Najwyższego: z 1 grudnia 2011 r., sygn. I CZ 26/11, z 25 sierpnia 2011 r., sygn. II CZ 51/11).

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, zwłaszcza w drugiej instancji, nie jest jednolite. W ocenie Sądu odwoławczego obciążenie w tych okolicznościach odwołującej się kosztami zastępstwa prawnego strony przeciwnej stanowiłoby naruszenie zasady słuszności, co uzasadniało nieobciążanie odwołującej się kosztami zastępstwa prawnego pozwanego organu w postępowaniu w pierwszej instancji.

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

Ewa Stryczyńska