

Sygn. akt III AUa 328/22

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 lipca 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 10 lipca 2023 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy P. K.

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

o wysokość emerytury policyjnej

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 21 grudnia 2021 r. sygn. akt XIII 1U 22088/18

oddala apelację.

Renata Szelhaus Ewa Stryczyńska Marcin Graczyk

Sygn. akt III AUa 328/22

UZASADNIENIE

Decyzją z 10 lipca 2017 r. (ozn. (...)) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej P. K., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł. Podstawą wydania decyzji był art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w zw. z 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, Biura 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.

P. K. odwołał się od ww. decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r., a także zasądzenie od organu rentowego kosztów postępowania.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie. W uzasadnieniu podniósł, że zaskarżona decyzja jest zgodna ze wskazanymi w odwołaniu przepisami prawa, a odwołanie pozbawione jest podstaw prawnych. Z informacji o przebiegu służby z 24 maja 2017 r., nr (...), sporządzonej przez (...) wynikało, że odwołujący się w okresie od 1 listopada 1987 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. W związku z powyższym, zaskarżoną decyzją Zakład dokonał ponownego przeliczenia świadczenia odwołującego się na zasadach określonych w art. 15c ustawy z 18 lutego 1994 r.

Wyrokiem z 21 grudnia 2021 r., w sprawie o sygn. akt XIII 1U 22088/18, Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił P. K. prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

Sąd Okręgowy ustalił, że 4 listopada 1985 r. P. K. został przyjęty do służby w (...) na okres służby przygotowawczej. W dniu 1 listopada 1987 r. został mianowany na stanowisko starszego referenta na wolnym etacie linotypisty (...) w Biurze (...) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W dniu 4 listopada 1988 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym oraz objął stanowisko referenta techniki operacyjnej Wydziału (...) na wolnym etacie linotypisty Wydział (...) w Biurze (...) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Z dniem 1 października 1989 r. pełnił funkcję starszego technika Wydziału (...) na wolnym etacie młodszego inspektora Wydziału (...) w Biurze (...) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Zgodnie z zarządzeniem nr (...) z 12 sierpnia 1981 r. w sprawie zakresu działania i organizacji Biura „C” Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do zakresu działania Biura „C” MSW należało m.in. prowadzenie ewidencji tajnych współpracowników, spraw operacyjnych i osób rozpracowywanych, zatrzymanych, aresztowanych, sprawdzanych i kontrolowanych oraz innych czynnych zainteresowań jednostek Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej w skali ogólnokrajowej; prowadzenie kartotek; gromadzenie i opracowywanie zbiorów archiwalnych; udzielanie informacji ze zbiorów ewidencyjnych i archiwalnych; udostępnianie materiałów archiwalnych upoważnionym osobom i jednostkom dla celów operacyjnych, naukowo-badawczych i historycznych.

W spornym okresie odwołujący się wykonywał czynności o charakterze technicznym, operował elektronicznymi maszynami cyfrowymi. Była to praca w systemie zmianowym. Nie wiedział czym zajmuje się Wydział (...) oraz nie wiedział czy jego praca była wykorzystywana w celu inwigilowania innych osób. Z powierzonych mu obowiązków wywiązywał się z należytą starannością.

P. K. podlegał weryfikacji. Po 1990 r. pełnił służbę w demokratycznym państwie w Policji. W dniu 15 września 2012 r. został zwolniony ze służby.

Sąd ustalił, że odwołujący się, pełniąc służbę nie podejmował działań mających na celu zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, kościołów i związków wyznaniowych. Nie wykonywał czynności związanych z łamaniem praw człowieka, w szczególności prawa do wolności słowa i zgromadzeń, prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

Wobec strony nie toczyły się żadne postępowania. Nie wykonywał czynności operacyjnych. Nie przechodził szkoleń w tym zakresie. Nie pozyskiwał tajnych współpracowników oraz nie pracował z osobowymi źródłami informacji.

Decyzją organu emerytalno-rentowego z 27 września 2012 r. przyznano stronie odwołującej się prawo do spornego świadczenia emerytalnego. Ustalona emerytura z tytułu wysługi lat wyniosła 75% podstawy wymiaru, tj. kwotę 3.881,74 zł.

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 (...) o przebiegu służby odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa.

Wobec powyższego Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 10 lipca 2017 r. (...) dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury, określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł. W uzasadnieniu organ wskazał, że wskaźnik podstawy wymiaru emerytury odwołującego się za okres służby na rzecz totalitarnego państwa obniżono do 0,0% podstawy wymiaru za każdy rok we wskazanym okresie i 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Powołując się na art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy organ wskazał, że wysokość 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, czyli 2.069,02 zł brutto.

Przed wydaniem zaskarżonej decyzji wysokość emerytury ubezpieczonego określono decyzją waloryzacyjną z 27 lutego 2017 r. na kwotę 3.805,03 zł brutto, począwszy od 1 marca 2017 r.

Przywołany stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w aktach osobowych odwołującego się nadesłanych przez (...), a także na podstawie zeznań odwołującego się – w zakresie, w jakim dotyczyły wykonywanych przez niego czynności. Sąd pierwszej instancji zważył, że treść dokumentów nie była kwestionowana przez żadną ze stron co do faktycznego przebiegu służby odwołującego się. Zeznania obdarzył natomiast walorem wiarygodności, ponieważ były spójne wewnętrznie, a nadto znajdowały odzwierciedlenie w treści akt osobowych i dowodów z dokumentów.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że ustalone okoliczności faktyczne w istocie nie były sporne, gdyż strony różniły się jedynie w ocenie prawnej zaistniałych faktów.

Sąd pierwszej instancji pominął, jako nieprzydatny wniosek o zobowiązanie (...) do potwierdzenia prawidłowości informacji o przebiegu służby odwołującego się, złożony przez pełnomocnika organu rentowego na podstawie art. 235² § 1 pkt 3 k.p.c.

Sąd Okręgowy w rozważaniach prawnych stwierdził na wstępie, że weryfikacja zasadności obniżenia odwołującemu się świadczenia emerytalnego w 2017 r. wymaga poczynienia rozważań dotyczących zakresu podmiotowego osób objętych ustawą nowelizacyjną z 16 grudnia 2016 r., co w prostej konsekwencji prowadzi do konieczności wykładni użytego we wprowadzonym na mocy tej ustawy w przepisie art. 13b sformułowania „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

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

Ustawa wprowadziła pewne wyjątki, pozwalające na wyłączenie jej zastosowania, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5). Taka okoliczność nie była podnoszona w toku niniejszego postępowania, a ponadto (...) nie potwierdził, by taka działalność wynikała z dokumentacji osobowej odwołującego się. Inną możliwość wyłączenia zastosowania przepisów o obniżeniu świadczenia przewidział przepis 8a ustawy, wskazując, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosowną decyzją, z uwagi na krótkotrwałą służbę funkcjonariusza przed 31 lipca 1990 r. albo rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia, minister mógł wyłączyć stosowanie w/w przepisów. Strona odwołująca się nie zwracała się z tego rodzaju wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zgodnie z art. 13b ust. 1 za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., m.in. w wymienionej w pkt 5 lit. d formacji, w której służył odwołujący się – czyli jednostce organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wykonującej czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, tj. w Biurze (...).

Przepis 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 osoby odwołującej się. 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.

Odnosząc się do wartości dowodowej dokumentu w postaci informacji z (...) Sąd Okręgowy wskazał, że o ile informacja o przebiegu służby sporządzona przez (...) jest wiążąca dla organu emerytalno-rentowego, o tyle nie jest wiążąca dla sądu. 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). Sąd pierwszej instancji zauważył, że potencjalne uznanie informacji z (...) 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 przesłanej informacji o przebiegu służby.

Sąd Okręgowy wskazał następnie, że 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”. W tym zakresie Sąd Okręgowy wyjaśnił, że podziela stanowisko Sądu Najwyższego, które zostało zaprezentowane w uchwale z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20), że zwrot „na rzecz” użyty w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej należy interpretować z punktu widzenia wykładni językowej jako działanie podejmowane „na korzyść” państwa totalitarnego. Jak trafnie podkreślił Sąd Najwyższy, 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. W ślad za Sądem Najwyższym Sąd pierwszej instancji zauważył, 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 zaopatrzeniowej, 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.

Mając to na uwadze Sąd Okręgowy wskazał, że informacja (...) o przebiegu służby stanowi jedynie punkt wyjścia do rozważań i ocen, wyznacza ramy czasowe. Konieczne jest natomiast zbadanie, jakie konkretne czynności wykonywał funkcjonariusz i czy mają one znamiona działalności na rzecz państwa totalitarnego. Źródłami dowodowymi w tym zakresie mogą być dowody z dokumentów, w tym z akt personalnych nadesłanych przez (...), zeznania świadków, w tym pokrzywdzonych działaniami funkcjonariusza lub osób potwierdzających działalność strony odwołującej się na rzecz opozycji demokratycznej, dowody zebrane w postępowaniach sądowych, np. dot. bezprawnej działalności funkcjonariusza przeciwko obywatelom, czy sama analiza zajmowanego przez odwołującą stanowiska i wykonywanych w związku z tym czynności służbowych.

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. Ze zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego nie wynika by odwołujący się, podczas wykonywania czynności w Biurze(...) MSW, naruszał prawa i wolności obywateli. Ubezpieczony pracował bowiem jako operator elektronicznych maszyn cyfrowych. Praca ta miała charakter techniczny, ponadto stanowisko zajmowane przez stronę nie było stanowiskiem kierowniczym. Nie sposób zatem stwierdzić, że wykonywane przez niego czynności jako funkcjonariusza MSW stanowiły element związany z funkcjonowaniem systemu totalitarnego. Podobne zadania wykonywane są również obecnie przez osoby zatrudnione w instytucjach państwowych, jak i prywatnych. Obowiązki związane z tym stanowiskiem nie są natomiast w żaden sposób związane z panującą sytuacją polityczną. W związku z tym z samego faktu, że organizacyjne jednostki, w których pełnił służbę ubezpieczony umieszczone były w okresie objętym ustawą w MSW, nie może stanowić podstawy do przyjęcia, że wykonywane w ich ramach czynności przez ubezpieczonego wypełniały kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Dokonując oceny charakteru służby odwołującego się Sąd pierwszej instancji stwierdził, że organ rentowy – choć to jego w sądowym postępowaniu obciążał ciężar dowodzenia spornych okoliczności – nie wykazał, aby odwołujący się spełniał kryteria przynależności do grupy funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, w ujęciu art. 13b ustawy w rozumieniu nadanym temu przepisowi przez SN w przytoczonej uchwale. Aby przypisać stronie odwołującej się służbę na rzecz totalitarnego państwa, konieczny jest nie tylko fakt służby w wymienionej w przepisie jednostce, ale także wykonywanie skonkretyzowanych czynności w ramach tej służby czego nie można przypisać odwołującemu się.

Wobec powyższego Sąd pierwszej instancji, 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 odwołujący się pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i dopuściła się przed 1990 r. działań wymierzonych przeciwko opozycji demokratycznej, związkom zawodowym, stowarzyszeniom, kościołom, łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcenia prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, będących podstawowymi prawami i wolnościami człowieka.

Mając to na względzie Sąd Okręgowy stwierdził, że w sprawie brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczenia odwołującego się.

Sąd pierwszej instancji nadmieniał przy tym, że 16 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 10/20 orzekł, że art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wyrok ten nie dotyczy przepisów stanowiących o prawie do emerytury policyjnej, ale w związku z podobieństwem zagadnienia zgodności z Konstytucją przepisów odnoszących się do emerytur policyjnych, w ocenie Sądu Okręgowego należało przytoczyć sentencję ww. orzeczenia, uznającego przepisy ustawy zaopatrzeniowej za zgodne z Konstytucją RP.

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

naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej przez ich niezastosowanie i nieuprawnione przyjęcie, że odwołujący się nie powinien podlegać rygorom przewidzianym w tych przepisach, pomimo, że spełnia przesłanki w tych przepisach określone;

art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 3 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię i niezastosowanie i błędne uznanie, że odwołujący się nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa w formacjach i instytucjach wskazanych w tych przepisach;

art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 3 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię i niezastosowanie, na skutek oceny, że kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa, 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, podczas gdy jedynym kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa jest kryterium formalne;

art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 3 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię i niezastosowanie i błędne uznanie, że samo określenia miejsca i okresu pełnienia służby jest niewystarczającym powodem obniżenia funkcjonariuszowi świadczenia, podczas gdy jedynym kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa jest kryterium formalne;

art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego niezastosowanie;

sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zgromadzonego materiału dowodowego, podczas gdy z informacji o przebiegu służby, której wystawcą jest (...), wynika, że strona odwołująca się pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy emerytalnej;

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

art. 252 k.p.c. przez zakwestionowanie przez Sąd oświadczenia (...), pomimo braku udowodnienia przez odwołującego się okoliczności przeciwnych;

art. 233 § 1 k.p.c. przez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów;

art. 232 k.p.c. przez zarzucenie pozwanemu braku odpowiedniej inicjatywy dowodowej, podczas gdy zaoferował on Sądowi informację o przebiegu służby, której wystawcą jest (...).

W oparciu o te zarzuty organ wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z 10 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury oraz o zasądzenie od odwołującego się kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za pierwszą instancję.

W odpowiedzi na apelację odwołujący się wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz odwołującego się kosztów postępowania odwoławczego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja organu rentowego jako bezzasadna podlegała oddaleniu.

W ocenie Sądu Odwoławczego Sąd pierwszej instancji w sposób prawidłowy przeprowadził 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 jako 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 sprzeczności istotnych ustaleń Sądu z treścią zgromadzonego materiału dowodowego oraz 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 (zarzuty naruszenia art. 252 k.p.c., art. 232 k.p.c., art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej oraz zarzut sprzeczności ustaleń z treścią zgromadzonego materiału dowodowego) opierają się na podważaniu zapatrywania Sądu pierwszej instancji co do wartości dowodowej informacji o przebiegu służby, której wystawcą był (...). 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 orzecznictwem, przepis 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, na przykład niezgodnie z zasadą bezpośredniości. 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 orzecznictwie 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 zaskarżonym 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 przedstawionym wyżej wymogom w zakresie prawidłowo skonstruowanego zarzutu naruszenia przepisu 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 tylko z tej przyczyny, że nie jest on zgodny ze stanowiskiem skarżącego.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów (zarzuty naruszenia art. 252 k.p.c., art. 232 k.p.c., art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej oraz zarzut sprzeczności ustaleń z treścią zgromadzonego materiału dowodowego) trzeba wskazać, że informacja o przebiegu służby odwołującego się, przedstawiona przez (...), 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 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 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 (...) zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne (...) nie mogą natomiast wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych i ich wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów. 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 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. 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 (...), 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 Sądu Najwyższego jednoznacznie akceptuje takie rozwiązanie, że okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowodniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (wyroki: z 14 czerwca 2006 r., I UK 115/06, z 9 kwietnia 2009 r., I UK 316/08, z 16 czerwca 2011 r., III UK 213/10, z 11 sierpnia 2016 r., II UK 323/15, z 11 października 2016 r., I UK 356/15), zaś art. 247 k.p.c., wprowadzający ograniczenia dowodzenia zeznaniami świadków przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną, nie ma zastosowania w tych sprawach (wyrok 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 (...), które podlegają swobodnej ocenie Sądu, zgodnie z art. 233 § 1 k.p.c., w szczególności co do długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., 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. (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).

Przechodząc do oceny podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia (i zarzutów naruszenia prawa materialnego) przypomnieć należy, że przedmiotem sporu jest wysokość przyznanego odwołującemu się świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, obniżonego począwszy od 1 października 2017 r. na podstawie decyzji organu emerytalnego z 10 lipca 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 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., 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 ustawa z 2009 r. służyła celom zemsty i kary zbiorowej. W ww. decyzji wskazano, że „zmniejszenie przywilejów emerytalnych osób, które przyczyniały się do utrzymywania władzy, lub które czerpały korzyści z opresyjnego ustroju, nie może być postrzegane jako forma kary. Emerytury w niniejszej sprawie zostały obniżone przez krajowe ciało ustawodawcze nie dlatego, że skarżący popełnili przestępstwo lub byli osobiście odpowiedzialni za naruszenia praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane z powodów politycznych jako nagroda za usługi uznane za szczególnie pożyteczne dla komunistycznego Państwa. 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 w tym zakresie 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 przedmiotową decyzję organu rentowego z 10 lipca 2017 r. i ustalił, że odwołującemu się przysługuje prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej 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”. Zdaniem Sądu pierwszej instancji brak jest dowodów, jakoby odwołujący się faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Sąd ten uznał, że ze zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego nie wynika by odwołujący się, podczas wykonywania czynności w Biurze (...) MSW, naruszał prawa i wolności obywateli, wobec czego Sąd Okręgowy stwierdził, że nie zachodziły przesłanki pozwalające na redukcję wysokości świadczenia odwołującego się.

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 argumentacja przywołana na jej poparcie wymaga korekty.

Jak wskazano wyżej, ustawą zmieniającą z 16 grudnia 2016 r. wprowadzono do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b, zgodnie z którym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę pełnioną od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. W świetle art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dla uznania, że mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa nie ma znaczenia charakter służby (tj. czy polegała ona na wykonywaniu bezpośrednich działań operacyjnych, represyjnych wobec współobywateli, czy innych), z zastrzeżeniem, że mieści się ona w zakresie przedmiotowym omawianej regulacji. Oznacza to konieczność powiązania obowiązków pełnionych przez funkcjonariusza w konkretnej jednostce, z wymienionymi w przepisie art. 13b ww. ustawy zadaniami tej jednostki.

Na gruncie niniejszej sprawy należy uznać, że aby służba odwołującego się mogła zostać zakwalifikowana jako służba pełniona na rzecz totalitarnego państwa konieczne jest stwierdzenie, że była pełniona w jednostce wykonującej czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, co wynika literalnie z brzmienia art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d ustawy zaopatrzeniowej.

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 w tym miejscu 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 jaką 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, czy wykonywane czynności. Ustawodawca nie uzależnił też 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 i 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 SB (jednostce wymienionej w art. 13b) i je wykonuje (przy wliczaniu do służby okresów zwykłych przerw wynikających z urlopów czy zwolnień lekarskich), co nie obejmuje sytuacji, w których funkcjonariusz, wbrew formalnemu angażowi, faktycznie pełni służbę w innej jednostce, nie wchodzącej w skład tych struktur.

Jednocześnie, 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 z 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.

Z informacji o przebiegu służby z 24 maja 2017 r., nr (...), sporządzonej przez (...) wynikało, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 listopada 1987 r. do 31 lipca 1990 r. Jednocześnie analiza dokumentacji osobowej odwołującego się pozwala stwierdzić, że odwołujący się pełnił wówczas służbę w Wydziale (...) (od 1987 do 1988) oraz w Wydziale (...) (od 1988 do 1990) Biura (...) MSW. Jednak mimo formalnego wykonywania służby w Biurze (...)MSW, a więc w jednostce opisanej w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret trzecie ustawy zaopatrzeniowej, odwołujący się nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu tego przepisu, gdyż nie zostało wykazane, aby – będąc zatrudniony w ww. Wydziałach – zajmował się wykonywaniem czynności operacyjno-technicznych niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa. Ani Wydział (...) ani Wydział (...) Biura (...) MSW nie zajmowały się tego typu czynnościami. W stanie faktycznym niniejszej sprawy służba odwołującego się w okresie od 1 listopada 1987 r. do 31 lipca 1990 r. w Wydziałach (...) i (...) Biura (...) MSW nie stanowiła więc służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, nie będąc służbą w jednostce organizacyjnej MSW wykonującej czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa. Postępowanie dowodowe przeprowadzone w niniejszej sprawie nie wykazało bowiem tej okoliczności.

Równolegle podnieść należy – w nawiązaniu do uzasadnienia wymienionej uchwały składu 7 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).

Sąd Apelacyjny nie neguje konieczności rozliczenia funkcjonariuszy, którzy w sposób nieprzymuszony, często dla własnych korzyści, czy specjalnych gratyfikacji i uzyskania przywilejów podejmowali służbę w organach policji politycznej państwa komunistycznego, która ze swej istoty naruszała podstawowe prawa i wolności współobywateli, w szczególności tych, którzy nie godzili się na panowanie ustroju totalitarnego i podporządkowanie państwa obcemu mocarstwu, ale powinno to nastąpić z należyтым poszanowaniem demokratycznego porządku prawnego i wynikających z niego praw obywatelskich.

Nie bez znaczenia dla całokształtu oceny charakteru służby odwołującego się jest fakt, że czas wskazany w informacji (...) odnoszącej się do służby P. K., jako służby kwalifikowanej jako pełnionej na rzecz państwa totalitarnego, 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. 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.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji prawidłowo uchwycił, choć inaczej uzasadnił, istotę sprawy i przy uwzględnieniu wyników postępowania dowodowego trafnie ocenił, że praca odwołującego się w okresie wskazanym w treści informacji (...) nie stanowiła „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu wynikającym z ustawy zaopatrzeniowej.

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.

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 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 1 listopada 1987 do 31 lipca 1990 r., nie prowadził samodzielnie postępowań i nie podejmował władczych decyzji w zakresie czynności realizowanych przez jednostki, do których został skierowany. Jednocześnie należy zważyć, że od 1990 r. odwołujący się w wolnej już Polsce, pełnił nienagannie służbę w Policji przez ponad 24 lata. Podstawą nabycia przez P. K. 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 należnej odwołującemu się emerytury do kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych tj. 2.069 zł brutto z obowiązującej przed tym obniżeniem kwoty 3805 zł.

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 od zastosowanej przez Sąd Okręgowy, wykładnią. Zatem ostatecznie apelacja okazała się jedynie bezzasadną polemiką z prawidłowymi

ustaleniami co do faktów i rozstrzygnięciem, dla którego sąd odwoławczy zastosował jedynie nieco 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 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 Marcin Graczyk

str.