

*Sygn. akt III AUa 1676/22*

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 24 stycznia 2023 r.*

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

*Przewodniczący: Sędzia SA Ewa Stryczyńska*

*po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 stycznia 2023 r. w W.*

*sprawy Z. P.*

*przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa*

*Spraw Wewnętrznych i Administracji w W.*

*o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej*

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

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

*z dnia 26 kwietnia 2022 r. sygn. akt XIII1U 23346/18*

*I. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie I. w części w ten tylko sposób, że zmienia zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 29 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury Nr (...) ((...)) w części, ustalając, że wysokość emerytury Z. P. od 1 października 2017r. wynosi 75 % podstawy wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 1 lutego 1982 r. do 15 grudnia 1985 r. oraz oddala odwołanie od powyższej decyzji w pozostałej części;*

*II. w pozostałej części oddala apelację;*

*IV. zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz Z. P. kwotę 480,00 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu apelacyjnym.*

*Ewa Stryczyńska*

*Sygn. akt III AUa 1676/22*

## UZASADNIENIE

Decyzją z 29 czerwca 2017 r. (...) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury Z. P., określając jej wysokość od 1 października 2017 r. na kwotę 2.278,61 zł oraz decyzją z 29 czerwca 2017 r. (...) dokonał ponownego ustalenia wysokości jego renty inwalidzkiej, określając jej wysokość od 1 października 2017 r. na kwotę 750 zł.

Podstawą wydania tych decyzji był art. 15c i art. 22a w związku 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, emerytura osoby, która w latach 1944-1990 pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., 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 wypłacanej 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.

Natomiast art. 22a ust. 1 powołanej ustawy stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustalona zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10 % podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej (ust. 2). Wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust.3).

Z. P. odwołał się od w/w decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczeń w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r. i zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołania wniósł o ich oddalenie i zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu organ rentowy podniósł, że zaskarżone decyzje są zgodne ze wskazanymi w nich przepisami prawa, a tym samym odwołania pozbawione są podstaw prawnych. Ponadto organ rentowy wskazał, że postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczeń 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 Instytutu Pamięci Narodowej Informacji nr (...) z 18 kwietnia 2017 r., z której wynikało, że ubezpieczony Z. P. w okresie od 1 lutego 1982 r. do 15 grudnia 1985 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b wskazanej ustawy.

**Wyrokiem z 26 kwietnia 2022 r. Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych po rozpoznaniu 26 kwietnia 2022 r. w W. na rozprawie sprawy Z. P. przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej na skutek odwołania Z. P. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 29 czerwca 2017 r. nr (...) i z 29 czerwca 2017 r. nr (...) zmienił zaskarżone decyzje i ustalił Z. P. prawo do emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości ustalonej 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 z 29 czerwca 2017 r. a**

***także zasądził od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz Z. P. kwotę 420 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.***

Powyższe rozstrzygnięcie Sąd Okręgowy oparł na następujących ustaleniach faktycznych:

Z. P. rozpoczął służbę w organach (...) 15 października 1961 r. w pionie szkolenia jako starszy inspektor (...) w B., gdzie zajmował się prowadzeniem zajęć z dyscyplin sportowych obowiązujących w (...). W latach 1970 – 1975, Z. P. był Sekretarzem (...). Od 1975 r. Z. P. pracował na stanowisku starszego inspektora Wydziału (...) w B..

Od 1 lutego 1982 r. Z. P. pełnił służbę na stanowisku zastępcy naczelnika (...) (...) w B.. W związku z anonimowym listem skierowanym do (...), w którym zostały podane sugestie o współpracy ojca Z. P. z (...)w okresie II wojny światowej i zatajeniu w ankietach osobowych powyższych informacji, w 1985 r. przeprowadzono postępowanie wyjaśniające. W wyniku podjętych w tym postępowaniu ustaleń w październiku 1985 r. Naczelnik Wydziału (...) w B. zawniósł o pozostawienie Z. P. w dalszej służbie w organach (...), ale z uwagi na specyfikę działań pionu polityczno-wychowawczego przeniesienie go do pracy w pionie szkoleniowym. W grudniu 1985 r. Z. P. został mianowany na stanowisko starszego inspektora(...) (Sekretarza (...)). Na tym stanowisku Z. P. pracował, aż do zwolnienia ze służby 15 maja 1990 r.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w aktach rentowych, w aktach osobowych nadesłanych przez IPN. W ocenie Sądu treść dokumentów nie budziła wątpliwości, nie były one także kwestionowane przez żadną ze stron co do faktycznego przebiegu służby ubezpieczonego.

Biorąc pod uwagę poczynione ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy uznał odwołania za zasadne.

Z uwagi na to, że w złożonych odwołaniach podniesiono szereg zarzutów co do niekonstytucyjności przepisów prawa materialnego, stanowiącego podstawę wydania zaskarżonych decyzji organu emerytalnego, Sąd Okręgowy stwierdził, że w systemie prawnym obowiązującym na gruncie Konstytucji RP, sąd powszechnych nie ma kompetencji do stwierdzenia sprzeczności normy ustawowej z Konstytucją oraz pominięcia przepisów ustawy i wydania wyroku na podstawie regulacji konstytucyjnych. Wynika to jednoznacznie z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Okręgowy powołał się w tej kwestii na postanowienie TK z 22 marca 2000 r. (sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67), w którym Trybunał orzekł, że sąd na tle art. 193 Konstytucji może rozważyć kwestię zgodności unormowania ustawowego z postanowieniami konstytucyjnymi (lub prawnomiędzynarodowymi) i – w razie pojawienia się wątpliwości – kierować odpowiednie pytanie do TK. Dopóki jednak sąd nie zdecyduje się na skorzystanie z tej drogi dla wyeliminowania normy ustawowej, nie może jej po prostu pominąć w procesie orzekania. Nie pozwala na to art. 178 ust. 1 Konstytucji, mówiący o podległości sędziego zarówno konstytucji, jak i ustawom zwykłym.

W wyroku z 4 października 2000 r. (sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189), TK orzekł, że w obowiązującym stanie konstytucyjnym bezpodstawnie jest stanowisko dopuszczające odmowę zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z Konstytucją i orzeczenie bezpośrednio na podstawie regulacji konstytucyjnych. TK wskazał, że stanowisko takie nie znajduje uzasadnienia w wyrażonej w Konstytucji zasadzie bezpośredniego stosowania jej przepisów (art. 8 ust. 2), ani w przepisie przewidującym podległość sędziów w sprawowaniu urzędu tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1). Ogólne wskazania Konstytucji, adresowane w tym wypadku do ustawodawcy, nie pozwalają bowiem na wydawanie na ich podstawie indywidualnych rozstrzygnięć, a przy tym sędzia, podlegając Konstytucji, nie jest zwolniony z podległości ustawie zwykłej. Według Trybunału należy więc przyjąć, że właściwą drogą do rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności z ogólną normą konstytucyjną szczegółowej regulacji ustawowej mającej zastosowanie w sprawie, jest przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi. W wyroku z 31 stycznia 2001 r. (sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5), TK orzekł, że w żadnym wypadku podstawą odmowy zastosowania przez sąd przepisów ustawy nie może być zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2). Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Art. 188 Konstytucji zastrzeża

do wyłącznej kompetencji TK orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem TK, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Okręgowy, jako podstawę rozpoznawania i rozstrzygnięcia sprawy przyjął przepisy ustawy, w oparciu o które wydano zaskarżone decyzje organu emerytalnego.

W niniejszej sprawie, na wstępie weryfikacji zasadności obniżenia odwołującemu się świadczenia emerytalnego oraz rentowego w 2017 r., koniecznym jest poczynienie rozważań dotyczących zakresu podmiotowego osób objętych ustawą nowelizacyjną z 16 grudnia 2016 roku, 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 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 nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2).

Z kolei art. 13 a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym stanowi, że na wniosek organu rentowego Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu 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.

Zgodnie z art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej, 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 emerytalno-rentowego, 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 Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). 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 12 stycznia 2018 r., sygn. I OSK 2848/17, LEX nr 2445886). Tak rozumiany skutek informacji o przebiegu służby został także zaaprobowany w orzecznictwie sądów powszechnych (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 6 września 2016 r., III AUa 1618/14, LEX nr 2148463), co oznacza, że Sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji IPN.

Zgodnie z uchwałą 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20, OSNP 2021/3/28) 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 Pamięci 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 zaopatrzeniowej). 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”. Wobec powyższego Sąd stwierdził, że samo określenie miejsca pracy i okres pełnienia służby jest niewystarczającym powodem obniżenia funkcjonariuszowi świadczenia, szczególnie, gdy osoby te przeszły pozytywną weryfikację i służyły w wolnej Polsce.

Sąd Najwyższy podkreślił także, że potencjalne uznanie informacji IPN 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 IPN organ realnie rozstrzygający sprawę, sprowadzając zaś sąd do roli instytucji podejmującej – z góry ustalone – decyzje na podstawie przesłanej informacji o przebiegu służby. Stwierdził również, że nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej 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.

Koniecznym jest również odkodowanie znaczenia pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego”. Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Sądu Najwyższego zaprezentowane w uchwale z 16 września 2020 r., że zwrot „na rzecz” użyty w art. 13b ww. ustawy należy interpretować z punktu widzenia wykładni językowej jako działanie podejmowane „na korzyść” państwa totalitarnego. Jak 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 wykonywalne w każdym państwie, także tym demokratycznym, nie może zostać sprowadzone do tych samych parametrów i konsekwencji. Sąd Okręgowy zgodził się z poglądem Sądu Najwyższego, który 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 IPN, ale na wszechstronnym zbadaniu wszystkich okoliczności sprawy, a przede wszystkim indywidualnych czynów osoby oraz ich weryfikacji pod kątem godzenia w prawa i wolności człowieka.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 9 kwietnia 2009 r. (sygn. akt I UK 316/08), 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 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. Ograniczenia dowodowe, o których mówi ten przepis, to przede wszystkim ograniczenia dotyczące możliwości prowadzenia dowodu z zeznań świadków lub z przesłuchania stron przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu (art. 247 k.p.c.). 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 wyroki z 6 września 1995 r., sygn. II URN 23/95, OSNAPiUS 1996 nr 5, poz. 77, z 8 kwietnia 1999 r., sygn. II UKN 619/98, OSNAPiUS 2000 nr 11, poz. 439, a z najnowszego orzecznictwa wyrok z 4 października 2007 r., sygn. I UK 111/07, LEX nr 275689, z 2 lutego 1996 r., sygn. II URN 3/95, OSNAPiUS 1996 nr 16, poz. 239 oraz z 25 lipca 1997 r., sygn. II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 342).

Nie ulega zatem wątpliwości, że ubezpieczony ubiegający się o świadczenie z ubezpieczenia społecznego może w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych wszelkimi dowodami wykazywać okoliczności, od których zależą jego uprawnienia z tytułu ubezpieczenia - także wówczas, gdy z dokumentu wynika co innego (np. z informacji o przebiegu służby) (art. 473 k.p.c.). Sąd na tej podstawie uznał, że informacja IPN o przebiegu służby stanowi jedynie punkt wyjściowy do przyszłych rozważań i ocen, wyznacza ramy czasowe. Konieczne jest więc zbadanie, jakie konkretne czynności wykonywał funkcjonariusz i czy mają one znamiona działalności na rzecz państwa totalitarnego. Pominięcie tej drogi prowadzi do podciągnięcia do odpowiedzialności również osób, które pracując wprawdzie w jednostkach traktowanych przez ustawę jako formacje państwa totalitarnego, wykonywały czynności czysto techniczne, takie jak sprzątanie, czy dozоровanie budynku albo wykonywały czynności konieczne z punktu widzenia każdego państwa – również demokratycznego, a często po zmianie ustroju pozostały przy wykonywaniu tych właśnie czynności.

Przedmiotem takich badań mogą być dowody z dokumentów, w tym z akt personalnych nadesłanych przez IPN, zeznania świadków, w tym pokrzywdzonych działaniami funkcjonariusza lub osób potwierdzających działalność ubezpieczonego na rzecz opozycji demokratycznej, dowody zebrane w postępowaniach sądowych np. dot. bezprawnej działalności funkcjonariusza przeciwko obywatelom czy sama analiza zajmowanego przez ubezpieczonego stanowiska i wykonywanych w związku z tym czynności służbowych. Zdaje się więc, że organ wyspecjalizowany, taki jak Instytut Pamięci Narodowej, posiada możliwość szerokiego zweryfikowania i sprawdzenia funkcjonariusza w zakresie tego, na czym w rzeczywistości polegała jego służba i jakie czynności wykonywał (tak też Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z 18 listopada 2020 r., sygn. III AUa 39/20, LEX nr 3127208).

Analizując zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy Sąd Okręgowy stwierdził, że brak jest dowodów świadczących o tym, że ubezpieczony Z. P. podczas wykonywania w okresie od 1 lutego 1982 r. do 15 grudnia 1985 r. funkcji zastępcy naczelnika Wydziału (...) w B., dopuszczał się naruszania podstawowych praw i wolności obywateli. Z treści notatki urzędowej z 12 października 1985 r. (k. 48 akt osobowych), wynika że Z. P. z powierzonych mu obowiązków wywiązywał się należycie. Cechowało go duże poczucie odpowiedzialności zawodowej, zdyscyplinowanie, skrupulatność i pryncypialność. Podkreślono, że wykonując funkcję zastępcy (...) zawsze z pełną otwartością krytykował naganne zachowania funkcjonariuszy w ramach pracy wychowawczej. Poprzez umiejętne kontakty z funkcjonariuszami sprzyjał tworzeniu dobrej atmosfery pracy i poprawnemu kształtowaniu stosunków międzyludzkich. Sąd Okręgowy stwierdził, że Z. P. w okresie objętym informacją IPN nie pełnił żadnych funkcji, które wiązałyby się z działalnością opozycyjną. Jego czynności nakierowane były na kształtowanie właściwych relacji wewnętrznych w ramach (...) w B.. Ponadto Sąd wskazał, że Z. P. zajmował się kwestiami związanymi z prowadzeniem (...). W sprawie brak jest zatem dowodów, które wskazywałyby, że działalność ubezpieczonego jako funkcjonariusza (...) w B., zwłaszcza w okresie gdy pełnił on funkcję zastępcy (...), związana była ze ściganiem i zwalczaniem działalności opozycyjnej.

W związku z powyższym, w ocenie Sądu Okręgowego, w okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy brak jest przesłanek do przyjęcia, że czynności służbowe wykonywane przez ubezpieczonego w okresie objętym informacją IPN, wypełniały ustawowe kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, określone w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Kryterium to powinno być bowiem 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 domniemanie dopuszczenia się przez nich łamania praw człowieka i naruszania jego podstawowych wolności. Stosowanie odpowiedzialności zbiorowej,

oderwanej od oceny zindywidualizowanych czynów funkcjonariuszy, zbliżyłoby cele spornej ustawy do mechanizmów stosowanych w czasach państwa totalitarnego, aniżeli w demokratycznym państwie prawa.

Dokonanie swobodnej oceny materiału dowodowego, zgromadzonego w sprawie, realizuje prawo jednostki, obywatela demokratycznego państwa prawa do sprawiedliwego, rzetelnego rozpoznania jego zindywidualizowanej, kontrydktoryjnej sprawy, przy zachowaniu podstawowych gwarancji procesowych i materialnych w zakresie ochrony świadczeń, które przyznano mu prawem krajowym i w wiążących Polskę umowach międzynarodowych (tak wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 19 listopada 2020 r., sygn. III AUa 115/20).

Wobec powyższego, Sąd opierając się na rozważaniach zawartych w treści uchwały Sądu Najwyższego (sygn. III UZP 1/20) co do zakresu podmiotowego art. 13 b związanych z wykładnią nieostrego pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego” i przeprowadzając przez jej pryzmat postępowanie dowodowe, doszedł do wniosku, że dowody przeprowadzone w niniejszym postępowaniu, nie potwierdzają, aby Z. P. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa i dopuścił się przed 1990 r. działań wymierzonych przeciwko opozycji demokratycznej, związkom zawodowym, stowarzyszeniom, kościołom, łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, naruszania prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, będących podstawowymi prawami i wolnościami człowieka.

W konsekwencji, Sąd uznał odwołania za uzasadnione i orzekł o przywróceniu prawa odwołującego się do świadczeń emerytalno – rentowych w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r. - na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c.

Odnosząc się do rozstrzygnięcia zawartego w punkcie II wyroku Sąd Okręgowy stwierdził, że zgodnie z art. 118 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, 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 SN z 28 kwietnia 2010 r., sygn. 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. Orzeczenie takie pełni funkcję prejudykatu w sprawie o (ewentualną) wypłatę odsetek za opóźnienie w przyznaniu lub wypłacie świadczenia (por. wyrok SA w Białymstoku z 28 czerwca 2018 r., sygn. III AUa 361/18). Sąd stwierdził brak podstaw do orzeczenia takiej odpowiedzialności organu rentowego. W przedmiotowej sprawie organ emerytalno-rentowy orzekł zgodnie z obowiązującymi go przepisami i na podstawie otrzymanej z IPN 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. Sąd miał przy tym 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.

O kosztach zastępstwa prawnego Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1800).

**Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany organ rentowy**, zaskarżając powyższy wyrok w części obejmującej pkt I i III, zarzucając Sądowi Okręgowemu:

- naruszenie art. 177 § 1 pkt 31 k.p.c. przez jego niezastosowanie i w konsekwencji podjęcie postępowania pomimo przesłanek do jego dalszego zawieszenia do czasu rozstrzygnięcia postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie oznaczonej sygn. P 4/18, w której ma zostać rozstrzygnięta kwestia zgodności z Konstytucją m. in. art. 15c, art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm. zwanej dalej „policyjną ustawą emerytalną”) oraz przepisów ją wprowadzających od 1 października 2017 r. Treść pytania prawnego obejmuje zagadnienia dotyczące sposobu i trybu uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz kwestie wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia, co ma zasadnicze znaczenie dla wszystkich spraw przekazanych do sądów w związku z realizacją tzw. „ustawy dezubekizacyjnej”. Niewątpliwie

wydanie rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny przesądzi, o tym czy wydanie decyzji o ponownym ustaleniu wysokości emerytury i renty inwalidzkiej było uprawnione, zatem koniecznym wydaje się weryfikacja postanowienia Sądu I instancji na podstawie art. 380 k.p.c.;

- naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj. art. 233 § 1 k.p.c. przez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów;

- naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 390 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia polegające na przyjęciu, że uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., sygn. akt.: III UZP 1/20 znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, co w konsekwencji doprowadziło do uznania braku możliwości przypisania odwołującemu się pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa na podstawie przesłanek pozaustawowych powołanych przez Sąd Okręgowy i pominięcia art. 15c i art. 22a policyjnej ustawy emerytalnej;

- naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 252 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia polegające na zakwestionowaniu przez Sąd Okręgowy informacji IPN o przebiegu służby odwołującego się, w sytuacji, gdy nie udowodniono okoliczności przeciwnych;

- naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 232 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia polegające na przyjęciu, że organ emerytalny nie przedłożył dowodów potwierdzających pełnienie przez odwołującego się służby na rzecz totalitarnego państwa, w sytuacji, gdy fakt ten wynika wprost z informacji o przebiegu służby;

- naruszenie art. 13a ust. 5 policyjnej ustawy emerytalnej przez niezastosowanie tego przepisu do ustalenia faktu służby odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b powołanej ustawy;

- naruszenie art. 13b ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zakres wykonywanych przez funkcjonariusza czynności i zadań służbowych, jego postawa w służbie są jedynymi kryteriami pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b w/w ustawy, podczas gdy z literalnego brzmienia tego przepisu wprost wynika, że przepis ten nie odnosi się do wykonywanych przez funkcjonariusza czynności, a jedynym kryterium pełnienia służby jest fakt jej pełnienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie jednostkach organizacyjnych;

- naruszenie art. 2 ust. 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), art. 15c i art. 22a policyjnej ustawy emerytalnej przez ich niezastosowanie, w sytuacji gdy z informacji Instytutu Pamięci Narodowej z 18 kwietnia 2017 r., Nr (...) o przebiegu służby, wynika jednoznacznie, że odwołujący się od 1 lutego 1982 r. do 15 grudnia 1985 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ww. ustawy;

- naruszenie § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2018 r. poz. 2373 ze zm.) przez jego niezastosowanie, a tym samym niewłaściwe zastosowanie zasad ustalania wysokości emerytury i renty inwalidzkiej w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej;

- naruszenie art. 178 ust. 1 w zw. z art. 193 Konstytucji, polegające na odmowie przyznania przepisom policyjnej ustawy emerytalnej mocy obowiązującej.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w pkt I i oddalenie odwołań od dwóch decyzji z 29 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury i renty inwalidzkiej ((...)), zmianę



zaskarżonego wyroku w pkt III i odstąpienie od zasądzenia od Dyrektora ZER MSWiA w W. na rzecz Z. P. kwoty: 420,00 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za I instancję; ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w pkt I i III i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi decyzję w zakresie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

**Z. P. w odpowiedzi na apelację wniósł o jej oddalenie w całości** i zasądzenie od organu na jego rzecz kosztów postępowania wedle norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu odpowiedzi na apelację przedstawił obszerną argumentację na poparcie swojego stanowiska.

**Sąd Apelacyjny zważył co następuje:**

**Apelacja organu rentowego okazała się zasadna jedynie w części dotyczącej zakwalifikowania przez Sąd pierwszej instancji służby Z. P. od 1 lutego 1982 r. do 15 grudnia 1985r., jako okresu, w którym nie pełnił on służby na rzecz totalitarnego państwa. W pozostałym zakresie, jako niezasadna podlegała oddaleniu.**

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 dodatkowego postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia, chyba że szczególne okoliczności wymagają ponowienia lub uzupełnienia tego postępowania (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 maja 2020 r., sygn. I CSK 637/19).

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że przedmiotem sporu w niniejszej sprawie była ocena zgodności z prawem obniżenia odwołującemu się wysokości emerytury policyjnej, co nastąpiło na podstawie decyzji organu emerytalnego z 29 czerwca 2017r., obniżającej wysokość należnej odwołującemu się emerytury począwszy od 1 października 2017r. oraz obniżenia odwołującemu się wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, co nastąpiło także na podstawie decyzji z 29 czerwca 2017r., obniżającej wysokość należnej odwołującemu się renty od 1 października 2017r.

Wiodącym argumentem Sądu Okręgowego, decydującym o podstawie prawnej rozstrzygnięcia i zastosowanej wykładni prawa w niniejszej sprawie była sformułowana przez Sąd Okręgowy teza, że zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy nie daje uzasadnionych podstaw do uznania, że odwołujący się faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa i dopuścił się przed 31 lipca 1990 r. 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. Wobec czego w konkluzji swych rozważań Sąd Okręgowy stwierdził, że brak było przesłanek do zastosowania art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2022 r. poz. 1626, zwanej „ustawą zaopatrzeniową”), skutkującego redukcją wysokości świadczenia emerytalnego Z. P.. Taką ocenę Sąd Okręgowy sformułował stwierdzając, że czyni to w świetle uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20; OSNP 2021/3/28), a na poparcie tej tezy odwołał się przede

wszystkim do braku wykazania przez organ rentowy w procesie kontradiktoryjnym faktów mogących stanowić dowód potwierdzający służbę odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę nie zgadza się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji w części obejmującej okres służby Z. P. od 1 lutego 1982 r. do 15 grudnia 1985 r. uznanej przez organ rentowy za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Co istotne, nie było sporu co do tego, że jednostka, w której w tym okresie pełniona była służba przez odwołującego się na stanowisku zastępcy naczelnika (...) w B., jest wymieniona w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, jako jednostka organizacyjna, w której służba kwalifikowana jest jako pełniona na rzecz totalitarnego państwa, wymieniona w art. 13b ust.1 pkt 5e tiret 3 ustawy zaopatrzeniowej. Zgodnie z ww. ustawą za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się bowiem służbę pełnioną w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tej ustawie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, w tym w jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ich poprzedniczkach i odpowiednikach terenowych, do których zaliczono jednostki podległe w owym czasie MSW, odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa, w tym Zarząd Polityczno-Wychowawczy i podległe mu jednostki terenowe.

Analizując charakter służby pełnionej przez odwołującego się uwzględnić należy okoliczności powstania i realia funkcjonowania oraz cele jednostki, w której w latach 1982 – 1985 pełnił on służbę. Zarząd Polityczno-Wychowawczy MSW utworzony został 1 listopada 1981 r., na mocy Zarządzenia nr 069/org Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 października 1981 r. Powstał za kadencji ówczesnego ministra spraw wewnętrznych C. K. i został zorganizowany na wzór wojskowy. Odpowiedzialny był za programowanie, organizowanie, prowadzenie oraz nadzorowanie pracy polityczno-wychowawczej i kulturalno-oświatowej w jednostkach MO, szkołach i ośrodkach szkolenia MO oraz w jednostkach organizacyjnych MSW. Kierunki działań pionu określały uchwały zjazdów PZPR, Komitetu Centralnego i Biura Politycznego, decyzje najwyższych władz państwowych a także rozkazy i zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, Dyrektora Zarządu Polityczno-Wychowawczego oraz kierowników jednostek i ich zastępców ds. polityczno-wychowawczych. Działalność polityczno-wychowawcza miała być prowadzona przy współpracy i porozumieniu z właściwymi instancjami i organizacjami partyjnymi. Do zakresu działania Zarządu należało m.in. badanie i ocena stanu moralno-politycznego, nastrojów i zdyscyplinowania funkcjonariuszy resortu oraz wypracowywanie w tym zakresie wniosków i zadań dla pracy kierownictwa i aparatu politycznego, jak również informowanie Ministra o wynikach tych badań. Zarząd opracowywał kierunki i zadania pracy polityczno-wychowawczej oraz na ich podstawie plany działania w zakresie polityczno-wychowawczym, informacyjno-propagandowym, kulturalno-oświatowym i społecznym. Opracowywał koncepcje i programy szkolenia politycznego realizowane w jednostkach resortu, organizował i prowadził szkolenie polityczne dla kierowniczej kadry resortu, a także opracowywał wydawnictwa informacyjno-propagandowe i szkoleniowe. Dużą rolę w działalności Zarządu odgrywało inspirowanie środków masowej informacji i propagandy w dziedzinie popularyzacji problematyki resortowej oraz inicjowanie i rozwijanie współpracy z władzami organizacji związkowych i społecznych. Zarząd dokonywał systematycznej kontroli stosowanych form, metod i treści pracy polityczno-wychowawczej w jednostkach organizacyjnych resortu a także uzyskiwanych w niej efektów. Pion Polityczno-Wychowawczy MSW miał współdziałać oraz „wymieniać doświadczenia” z aparatem partyjno-politycznym WOP, NJW MSW, GZP WP jak również z analogicznym aparatem ZSRR i innych państw socjalistycznych. Zarząd Polityczno-Wychowawczy rozwiązany został Zarządzeniem nr 95 Ministra Spraw Wewnętrznych z 21 listopada 1989 r.

[https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?id\\_a=2033&id\\_pz=9808&id\\_s=10366&id\\_ps=17878](https://inwentarz.ipn.gov.pl/archivalCollection?id_a=2033&id_pz=9808&id_s=10366&id_ps=17878)

Okoliczności powstania i organizacja pionu były bezpośrednio związane z powstaniem w Polsce w sierpniu 1980 r. Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, co spowodowało kryzys w rozumieniu ówczesnych władz, także wewnątrz PZPR, prowadzący do częściowego rozkładu struktur partyjnych. Oddolny ruch reformatorski objął również Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w którym na fali przemian wiosną 1981 r. podjęto próby utworzenia Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej.

Kierownictwo MSW i KG MO nie dopuściło jednak do jego rejestracji, stosując represje wobec milicyjnych związkowców. Ponadto w obliczu przygotowań do wprowadzenia stanu wojennego i „rozprawy” z opozycją uznano za konieczne zorganizowanie w resorcie wzorem wojskowym aparatu politycznego dyscyplinującego kadry SB i

MO. W tych okolicznościach 30 października 1981 r. C. K. wydał zarządzenie, na podstawie którego utworzony został Zarząd Polityczno-Wychowawczy MSW oraz odpowiednie stanowiska ds. polityczno-wychowawczych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych centrali (zastępcy dyrektorów lub inspektorzy). Realizując wytyczne instancji partyjnych i ministra, zarząd odpowiadał za kształtowanie socjalistycznego światopoglądu funkcjonariuszy, badał i oceniał ich nastroje oraz stan moralno-polityczny, prowadził szkolenia polityczne dla kadr kierowniczych ministerstwa, opracowywał wydawnictwa informacyjno-propagandowe i szkoleniowe, popularyzował tematykę resortową w środkach masowego przekazu. W terenie zadania zarządu realizowały wydziały polityczno-wychowawcze KWMO, WUSW, a nadzór nad nimi (jak również nad wydziałami szkolenia) objęli zastępcy komendantów/szefów urzędów ds. polityczno-wychowawczych. Analogiczne stanowiska zastępców powstały także w komendach, urzędach niższego szczebla oraz w jednostkach ZOMO (Aparat bezpieczeństwa w Polsce. Kadra kierownicza, tom III, 1975–1990, red. Paweł Piotrowski, Warszawa 2008; Henryk Dominiczak, Organy bezpieczeństwa PRL 1944–1990. Rozwój i działalność w świetle dokumentów MSW, Warszawa 1997; Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990). Zbiór studiów, red. Adrian Jusupović, Rafał Leśkiewicz, Warszawa 2013).

W pisemnych motywach zaskarżonego rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji powołał się na przywołaną już wyżej uchwałę z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20), w której Sąd Najwyższy analizując wątek historyczny omawianej regulacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – wskazał, że w latach 90-tych XX wieku Sejm RP podejmował uchwały w sprawie potępienia totalitaryzmu komunistycznego (M.P. Nr 20, poz. 287). Kwestia ta była również przedmiotem wypowiedzi na forum międzynarodowym (np. rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 27 czerwca 1996 r. w sprawie metod likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych; Raport Komisji Prawnej i Praw Człowieka nr 7568 z 3 czerwca 1996 r. na temat: Metody likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych). Istotne zmiany w przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadziła ustawa nowelizująca z 2009 r., obniżając część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Cel, któremu miała służyć ta regulacja wynikał z preambuły ustawy, w której ustawodawca kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia wskazał, 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. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje, korzystając z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy.

Do tego celu nawiązano w uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270), wskazując, że w założeniu ustawy nowelizującej z 2009 r. wprowadzony mechanizm weryfikacyjny przewidywał ponowne obliczenie wysokości emerytury osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1994-1990 (Dz. U. z 2020 r. poz. 306, dalej jako „ustawa lustracyjna”). Służba we wskazanych podmiotach została potraktowana jak okres nieskładkowy, to jest 0,7 % podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1994-1990.

W ocenie projektodawcy ustawy z 16 grudnia 2016 r., ustawa nowelizująca z 2009 r. nie zrealizowała celów, dla których została uchwalona m.in. przez zachowanie szeregu przepisów podwyższających świadczenia, jak również sposób ukształtowania wykładni jej przepisów, wyłączający szereg jednostek z katalogu organów bezpieczeństwa państwa. W konsekwencji w większości przypadków wysokość świadczeń w porównaniu ze świadczeniami w systemie powszechnym nadal pozostawała na znacznie wyższym poziomie, skutkując w istocie utrzymanie części przywilejów. Tymczasem ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa totalitarnego państwa jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Zauważyć 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.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, mającego na uwadze przytoczoną argumentację, regulacje zawarte we wskazanych przepisach generalnie nie stanowią naruszenia powszechnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa wobec 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. Osoby te zarówno w czasie swojej aktywności zawodowej, jak i po jej zakończeniu korzystały z licznych przywilejów, w tym mających wymiar finansowy, przy jednoczesnym całkowitym braku uzasadnienia dla ich zachowania, zasługującego na akceptację.

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 uprzywilejowania, w szczególności pielęgnujący pamięć o ofiarach zbrodni komunistycznych, które niejednokrotnie zostały pozbawione możliwości nabycia świadczeń, lub były represjonowane przez aparat bezpieczeństwa i korzystają z zaniżonych świadczeń emerytalno-rentowych. Zestawiając służbę funkcjonariuszy organów, składających się na 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 nad powyższą, słuszną potrzebę obywateli, zwłaszcza tych, którzy doznali krzywdy na skutek działań organów służby bezpieczeństwa państwa.

Nie można też uznać, że funkcjonariusze, którzy nabyli świadczenia w związku z taką służbą, mogą skutecznie powoływać się na naruszenie zasady państwa prawa i dyskryminację. O naruszeniu powyższych zasad można byłoby mówić jedynie w sytuacji porównania świadczeniobiorców spełniających takie same istotne cechy, co nie dotyczy byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa porównywanych do ubezpieczonych, lub osób 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 w pobieraniu wyższych uposażeń, oraz wielu przywilejów i korzyściach (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 24 czerwca 2015 r., sygn. II UK 246/14; z 13 czerwca 2017 r., sygn. I UK 258/16).

Analiza akt osobowych odwołującego się daje uzasadnione podstawy do stwierdzenia, że Z. P. w spornym okresie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, będąc zatrudnionym w okresie od 1 lutego 1982 r. do 15 grudnia 1985 r. w charakterze funkcjonariusza (...) na stanowisku zastępcy naczelnika (...) w B.. Wynika to bezpośrednio z akt osobowych odwołującego się, dostępnych na etapie postępowania przed Sądem pierwszej instancji i nie kwestionowanych przez odwołującego się co do ich zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy. W świetle tych faktów nie można zgodzić się ze stwierdzeniem Sądu pierwszej instancji, że działania odwołującego się jako funkcjonariusza (...) nie były skierowane na „zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamanie prawa do wolności słowa i zgromadzeń, prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli”. Taka ocena jest sprzeczna z zasadami logiki, skoro Z. P. z zaangażowaniem i sumiennie wykonywał zleczone mu czynności w Wydziale

(...) w B., w którym pełnił funkcję kierowniczą zastępcy naczelnika Wydziału, posłusznie realizował polecane mu zadania, osiągał stawiane przed nim cele, wspierając funkcje totalitarnego państwa.

Sąd Okręgowy przyznał, że nie budzi wątpliwości, że jednostki, w których pełnił służbę odwołujący się, w okresie wynikającym z informacji skierowanej przez Instytut Pamięci Narodowej do Dyrektora ZER MSWiA, formalnie spełniają kryterium organów totalitarnego państwa wymienionych w art. 13 b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020r. poz. 723 ze zm., dalej zwanej „ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”). Jednocześnie Sąd Okręgowy stwierdził, że nie oznacza to podstawy do przyjęcia, że w analizowanym okresie lat 1982 – 1985 odwołujący się pełnił „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Tak sformułowany wniosek nie został jednak poparty stosowną analizą przebiegu służby odwołującego się z uwzględnieniem uwarunkowań historycznych i charakteru tej służby oraz jej istoty, także na podstawie dokumentacji zawartej w aktach osobowych udostępnionych przez Instytut Pamięci Narodowej.

Sąd Apelacyjny miał na uwadze, że postępowanie apelacyjne zachowuje charakter postępowania rozpoznawczego, merytorycznego, a sąd drugiej instancji ponownie rozpoznaje sprawę merytorycznie w granicach zaskarżenia i dokonuje własnych ustaleń faktycznych, przy czym może poprzestać na zebranych w pierwszej instancji materiale dowodowym i zmienić ustalenia faktyczne stanowiące podstawę wydania wyroku sądu pierwszej instancji nawet bez przeprowadzenia postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia. W niniejszej sprawie materiał dowodowy, jakim dysponował Sąd pierwszej instancji był wystarczający do sformułowania odmiennych wniosków od przyjętych przez Sąd Okręgowy u podstaw zaskarżonego wyroku. Zgromadzone w sprawie dowody wymagały jedynie uzupełnienia w postępowaniu odwoławczym co do tego, z jakich przyczyn w okresie spornym w niniejszej sprawie jednostka, w której pełnił służbę odwołujący się została zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, czego Sąd odwoławczy dokonał sięgając do źródeł historycznych i wskazanych wyżej opracowań badawczych.

Wobec tych faktów, w żadnym razie nie można uznać za trafne twierdzenia Sądu Okręgowego, że choć odwołujący się pełnił służbę w jednostkach organizacyjnych zakwalifikowanych przez ustawodawcę jako organy totalitarnego państwa, wskazanych w art. 13b ust. 1 znowelizowanej ustawy, to jednak brak jest uzasadnionych podstaw do obniżenia wysokości jego świadczenia emerytalnego w sposób wynikający z decyzji organu rentowego.

Należy mieć na uwadze, 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 wchodzili w skład 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.

Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. (w sprawie o sygn. III UZP 1/20, którą Sąd Okręgowy pomiął) 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 Z. P. w ww. jednostce (...) w latach 1982 – 1985, była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. Ww. jednostka została utworzona w ramach pionu polityczno - wychowawczego, jej celem było zdławienie w zarodku wszelkich przejawów dążeń wolnościowych w szeregach Milicji Obywatelskiej, w tym prób powoływania do życia związków zawodowych, pojawiających się w tej formacji jako skutek panującej wówczas w społeczeństwie atmosfery po rejestracji (...) i nadziei w odzyskanie suwerenności. Jednostka organizacyjna, w której na początku stanu wojennego, w 1982 r. odwołujący się podjął służbę z własnej woli i w pełni świadomie zaangażował się w umacnianie komunistycznego reżimu, co, jak wynika z wiedzy powszechnie znanej, służyć miało naruszeniom elementarnych praw człowieka i swobód obywatelskich, przede wszystkim działaczy opozycji niepodległościowej, postrzeganych przez podporządkowaną dominacji ZSRR władzę, jako „wrogów” politycznych. Z tych względów wnioski sformułowane przez Sąd Okręgowy, jako wynikające z analizy zebranych w sprawie dowodów, nie mogą zostać uznane za trafne i zasadne.

Odnosząc się kolejno do podniesionych w apelacji zarzutów w pierwszej kolejności ocenie należy poddać zarzuty naruszenia prawa procesowego, których zasadność ma wpływ na trafność zastosowania przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego. Organ rentowy zarzucił w apelacji naruszenie szeregu przepisów postępowania, i chociaż sama apelacja ostatecznie okazała się w niewielkiej części zasadna, to powyższe zarzuty w zdecydowanej większości okazały się nietrafne. Istota problemu w niniejszej sprawie sprowadzała się bowiem przede wszystkim do oceny poprawności zastosowania wykładni regulacji materialnoprawnych.

Zdaniem apelującego przejawem naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 233 k.p.c. w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej było przekroczenie zasady swobodnej oceny dowodów, a w związku z tym bezpodstawne uznanie przez sąd pierwszej instancji, wbrew ustaleniom dokonany w toku postępowania dowodowego, że służba Z. P. nie stanowi „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. Organ rentowy formułując ten zarzut w istocie kwestionował prawidłowość zastosowania przez Sąd Okręgowy materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia błędnie wskazując, że Sąd ten zakwestionował informację o przebiegu służby sporządzoną przez IPN. Zarzut ten został przez skarżącego wadliwie ujęty, gdyż Sąd Okręgowy nie zakwestionował informacji o przebiegu służby, co jasno wynika z treści uzasadnienia, lecz

zakwestionował kwalifikację tej służby jako służby na rzecz totalitarnego państwa ze względu na to tylko, że była to służba pełniona w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Stanowisko to Sąd Okręgowy wyjaśnił wskazując, że nie jest związany przyjętą przez organ rentowy, u podstaw decyzji, kwalifikacją prawną służby odwołującego się ze względu na jednostki, w których tę służbę pełnił, dokonaną przez Instytut Pamięci Narodowej. Zarzut tak sformułowany nie dotyczy zatem samych ustaleń faktycznych, lecz ich interpretacji w postaci sformułowanych przez Sąd wniosków przez pryzmat materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia. Należy zatem do sfery prawa materialnego i jego wykładni, o czym będzie mowa niżej.

Niezasadnym okazał się także zarzut naruszenia art. 252 k.p.c. przez bezpodstawne zakwestionowanie przez Sąd pierwszej instancji informacji IPN, pomimo braku udowodnienia przez odwołującego się okoliczności przeciwnych, w kontekście wiążącego charakteru informacji IPN.

Zarzut ten należy uznać za nietrafny. Informacja o przebiegu służby odwołującego się, przedstawiona przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, nie jest dla sądu powszechnego prowadzącego sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych wiążąca. Słusznie 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 2011r. (sygn. II UZP 10/11, OSNP 2012 Nr 23-24, poz. 298) wyrażono stanowisko, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do świadczeń emerytalno - rentowych i ich wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów.

Kwestia ta w rozpoznawanej sprawie ma wprawdzie znaczenie drugorzędne, gdyż zważywszy na przebieg postępowania sądowego należy przyjąć, że nie było między stronami sporu co do rzeczywistego przebiegu służby odwołującego się, zajmowanych stanowisk i pełnionych funkcji w jednostkach organów totalitarnego państwa, w których był zatrudniony, to jednak wymagała ustosunkowania się ze względu na sformułowany w apelacji zarzut. Odnosząc się do niego należy przywołać także ugruntowany i trafny pogląd, przypomniany przez Sąd Najwyższy m.in. w uchwale z 16 września 2020r. (sygn. III UZP 1/20, OSNP 2021/3/28), że w orzecznictwie wykrystalizował się zasługujący na aprobatę pogląd, że informacja o przebiegu służby nie jest władcym przejawem woli organu administracji publicznej. Oznacza to, że sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji IPN, która może być podważana. Władcym rozstrzygnięciem wobec skarżącego jest decyzja organu emerytalnego w przedmiocie ustalenia wysokości świadczenia, która podlega kontroli sądowej przed sądem powszechnym, który rozpoznając sprawę, jest uprawniony do weryfikacji

informacji IPN w postępowaniu dowodowym przy zastosowaniu przepisów postępowania cywilnego.

Każdy istotny fakt w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych może być dowodzony wszelkimi środkami dowodowymi, które sąd uzna za pożądane, a ich dopuszczenie za celowe. Ukształtowane wieloletnią praktyką orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie akceptuje takie rozwiązanie, że okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowodniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (zob. wyroki: z 14 czerwca 2006r., sygn. I UK 115/06, OSNP 2007 nr 17-18, poz. 257; z 9 kwietnia 2009r., sygn. I UK 316/08, LEX nr 707858; z 16 czerwca 2011r., sygn. III UK 213/10, LEX nr 950436; z 11 sierpnia 2016r., sygn. II UK 323/15, LEX nr 2157273; z 11 października 2016r., sygn. I UK 356/15, LEX nr 2174067).

Z opinii i charakterystyk służbowych, zawartych w aktach osobowych Z. P. za lata 1982 – 1985 wynika, że identyfikował się on w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z dużym zaangażowaniem wykonując zlecane mu zadania, był oddany służbie, rzetelny, obowiązkowy, zdyscyplinowany. Jego pełna zaangażowania postawa, sumienne wykonywane zadań, przejawiana inicjatywa, były uzasadnieniem dla wniosków, służących awansom służbowym w toku służby. Przez zwierzchników określany był jako wyróżniający się funkcjonariusz, podkreślano jego umiejętności, zdyscyplinowanie. Realizując zadania wykazywał sumiennność i obowiązkowość oraz przywiązanie do służby w organach Służby Bezpieczeństwa, jednoznacznie popierał panujący w owym czasie komunistyczny ustrój polityczny. Nie bez znaczenia dla tej oceny jest fakt podjęcia tej służby w określonych realiach społeczno – politycznych, w pierwszych miesiącach stanu wojennego (luty 1982 r.) w okresie szczególnie nasilonych represji skierowanych przeciwko najbardziej aktywnym działaczom (...), (...) i innych organizacji stanowiących opozycję niepodległościową, mających na celu walkę o odzyskanie suwerenności i niepodległości Polski oraz walkę przeciwko naruszeniom elementarnych praw człowieka i swobód obywatelskich.

Mając na uwadze charakter służby odwołującego się, czas jej pełnienia, organizacyjne przyporządkowanie jednostki, w której pełnił służbę, w ocenie Sądu Apelacyjnego istnieje wewnętrzna sprzeczność w sformułowanej przez Sąd Okręgowy tezie, że co prawda odwołujący się wykonywał czynności w ramach służby w jednostce organu bezpieczeństwa komunistycznego państwa, to jednak „nie zajmował się zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem praw wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniem prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli”. Teza ta nie znajduje uzasadnienia jeśli weźmie się pod uwagę cele, dla których utworzony został i którym miał służyć pion polityczno – wychowawczy z jednostkami terenowymi. Należy mieć przy tym na uwadze, że co do zasady Służba Bezpieczeństwa, której funkcjonariuszem był odwołujący się, zajmowała się łamaniem wolnościowych praw człowieka, praw wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniem prawa do życia, własności i bezpieczeństwa obywateli, podejmowaniem stanowczych i niekiedy radykalnych działań mających na celu zwalczanie starań opozycji skierowanych na odzyskanie przez Polskę niepodległości i suwerenności. Taki był cel i sens funkcjonowania Służby Bezpieczeństwa, zaś każdy, kto podejmował w niej służbę, zwłaszcza po wprowadzeniu stanu wojennego, zdawał sobie sprawę jakim celem godzi się służyć. Fakt, że odwołujący się bezpośrednio nie wykonywał takich zadań, to jednak będąc zastępcą naczelnika w (...), wspierał funkcje, dla których spełnienia zostało ono powołane szkoląc i przygotowując funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa totalitarnego do ww. zadań.

Zamykając tę część rozważań, które odnoszą się do kwestii proceduralnych wskazać należy, że Sąd pierwszej instancji podejmując rozstrzygnięcie stwierdził, że organ rentowy nie przejawiał inicjatywy dowodowej celem wykazania pełnienia przez odwołującego się służby na rzecz totalitarnego państwa, a chociaż sam ubezpieczony tego nie kwestionował, nie było to, w ocenie Sądu, wystarczające dla dokonania obniżenia świadczenia emerytalnego i rentowego na podstawie regulacji zawartych w art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c i art. 22a w związku z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Powyższą konstatację należało uznać za nieuzasadnioną, gdyż sam fakt, że Sąd pierwszej instancji nie był związany treścią informacji IPN o przebiegu służby odwołującego się, nie oznacza, że nie miał możliwości dokonania autonomicznej analizy dokumentów, zawartych w aktach osobowych i dokonania samodzielnej oceny charakteru służby odwołującego się, z punktu widzenia jej kwalifikacji jako służby na rzecz totalitarnego państwa.

Rozważania w zakresie materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia należy podzielić na dwie części, jedną odnoszącą się do okresu służby Z. P. w latach 1982 – 1985 i drugą dotyczącą jego służby przed 1 lutego 1982 r. i po 15 grudnia 1985 r. (kiedy to odwołujący się z powodów niezależnych od niego samego stracił zaufanie zwierzchników z powodu służby pełnionej przez jego ojca w czasie II wojny światowej, został przeniesiony i przyporządkowany do innej, nie należącej do struktur (...) służby, którą kontynuował do 1990 r.), które to okresy nie zostały zakwalifikowane jako służba na rzecz totalitarnego państwa, wobec czego, w ocenie Sądu odwoławczego, nie mogą skutkować takimi samymi konsekwencjami mającymi wpływ na wysokość świadczeń emerytalnych odwołującego się.

Odnosząc się zatem do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego w części dotyczącej służby na rzecz totalitarnego państwa, należy się z nimi w części zgodzić. W pierwszej kolejności przypomnieć należy, że na mocy ustawy nowelizującej 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 2009r.) regulację dającą podstawę do obniżenia emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa rozumianą jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 1999r., 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.

Ustawodawca przewidział przy tym pewne wyjątki, pozwalające na wyłączenie stosowania ustawy w znolizowanym brzmieniu, wobec osoby, która 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). Inną możliwość wyłączenia zastosowania omawianych regulacji, obniżających świadczenia przewidziano w art. 8a ustawy, wskazując, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosowną decyzją, może to nastąpić z uwagi na krótkotrwałość służby funkcjonariusza przed 31 lipca 1990r. albo rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. W niniejszej sprawie odwołujący nie powoływał się na żadną z tych przesłanek.

Zmiany w przepisach ustawy zaopatrzeniowej, po raz pierwszy wprowadziła ustawa nowelizująca ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 2009r., obniżając część przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Cel, któremu miała służyć ta regulacja wyraźnie wynikał z preambuły tej ustawy, w której ustawodawca kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia wskazał, 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. Dostrzeżono wówczas, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa pełnili swoje funkcje, korzystając z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy.

Do tego celu nawiązano w uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270), wskazując, że w założeniu ustawy nowelizującej z 2009r. wprowadzony mechanizm weryfikacyjny przewidywał ponowne obliczenie wysokości emerytury osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1994-1990 (Dz. U. z 2020 r. poz. 306, dalej jako „ustawa lustracyjna”). W myśl art. 15b ust. 1 pkt 1 tej noweli 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. W orzecznictwie jednoznacznie stwierdzono, że tak obniżone świadczenie nie narusza zasady równości lub proporcjonalności świadczeń, bowiem uzyskane przywileje nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym funkcjonariusze pełniący przed 1990 r. służbę w organach bezpieczeństwa państwa nie mają moralnego tytułu do domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych (zob. m.in. uchwałę Sądu Najwyższego z 3 marca 2011r., sygn. II UZP 2/11, OSN 2011 nr 15-16, poz. 210).

W ocenie projektodawcy ustawy z 16 grudnia 2016 r., ustawa nowelizująca z 2009r. nie zrealizowała celów, dla których została uchwalona m.in. przez zachowanie szeregu przepisów podwyższających świadczenia, jak również sposób ukształtowania wykładni jej przepisów, wyłączający szereg jednostek z katalogu organów bezpieczeństwa państwa. Tymczasem ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa totalitarnego państwa jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej.

W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością). Jako przywilej należy również rozumieć ustalanie 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.

Wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016r. regulacje z założenia nie mają pełnić funkcji represyjnej i jej nie pełnią, 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, z których byli funkcjonariusze korzystali przez wiele lat. Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczeń emerytalnych, czy rentowych w kwotach znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego.

W orzecznictwie powstałym na tle sporów wynikłych z ustawy „dezubekizacyjnej” z 2009r. opowiedziano się w sposób zdecydowany przeciwko utrzymaniu przywilejów nabytych z tytułu uczestniczenia w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby bezpieczeństwa państwa komunistyczno-totalitarnego. Dominującym był pogląd nadal aktualny, że tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają tytułu moralnego do domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zwalczania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego.

Ustawa nowelizująca z 2016r. została uchwalona celem ograniczenia uprawnień emerytalnych oraz rentowych osób o szczególnym statusie społecznym – pracowników aparatu bezpieczeństwa PRL, zaś u podstaw omawianego ograniczenia leżało powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej przez dalsze utrzymywanie zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalnych na uprzywilejowanych zasadach. Osoby pełniące służbę w wymienionych w ustawie instytucjach (w tym również odwołujący się) otrzymywały uposażenia na znacznie korzystniejszych zasadach, niż ogół społeczeństwa. Jednocześnie podstawę nabycia tych „uprzywilejowanych” świadczeń stanowiła praca na rzecz ogólnie pojmowanego aparatu bezpieczeństwa państwa i z punktu widzenia wartości wynikających z ww. konstytucyjnie gwarantowanych zasad, powinna być kwalifikowana jako naganna moralnie. Służba odwołującego się w okresie lat od 1 lutego 1982 r. do 15 grudnia 1985 r., przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję RP i powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca obniżenie przyznanych świadczeń emerytalnych za ten okres, na podstawie przepisów omawianej ustawy i pozbawienie przyznanych wcześniej przywilejów.

Ustawodawca w nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 16 grudnia 2016r. precyzując pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa przez stworzenie odrębnego, od katalogu zawartego w ustawie lustracyjnej wykazu jednostek, w których tak określona służba była wykonywana, nie bez przyczyny uznał, że w organach bezpieczeństwa państwa PRL pełnili służbę funkcjonariusze, których znaczenie dla efektywnego funkcjonowania aparatu represji w totalitarnym państwie było zróżnicowane z punktu oceny „ciężaru gatunkowego” realizowanych przez nich zadań. Były wśród nich funkcje i stanowiska o charakterze kluczowym, zasadniczym, wiodącym, ale były też funkcje pomocnicze, wspierające, których 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, 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, łamaniu praw człowieka i obywatela, zwalczaniu związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności, pokoju i bezpieczeństwa obywateli.

Działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy, wobec czego dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany obecnie powszechnie za bezprawny, skierowany przeciwko prawom człowieka i obywatela, służący zwalczaniu dążeń niepodległościowych, niejednokrotnie prowadzący, na skutek całego

łańcucha działań różnych osób, do czynów przestępnych, a nawet zbrodniczych. Zważywszy zatem na całokształt funkcjonowania aparatu bezpieczeństwa państwa i jego charakter oraz cele, brak jest uzasadnionych podstaw do ustalania indywidualnej odpowiedzialności konkretnych funkcjonariuszy (przez pryzmat współcześnie rozumianej odpowiedzialności karnej), co jest niewątpliwie także sprzeczne z intencją ustawodawcy.

Jak wynika z analizy akt osobowych odwołującego się, na co wskazano już wyżej, identyfikował się on ideologicznie w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który w ww. okresie czynnie i aktywnie wspierał z zaangażowaniem wykonując zlecone mu zadania, będąc sumiennym, zdyscyplinowanym i w pełni dyspozycyjnym.

Mając powyższe na uwadze dodatkowo podkreślić należy, że z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jednoznacznie wynika, że sama przynależność służbowa do struktur organów bezpieczeństwa państwa, nie kwestionowana na gruncie niniejszej sprawy, i wykonywanie zadań, chociażby o charakterze pomocniczym, wspierającym, w ramach służby w tych organach, została przez ustawodawcę zakwalifikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego.

Założenie, że obniżenie świadczenia przewidziane ustawą nowelizującą wymaga wykazania dowodowego popełnienia przez funkcjonariusza konkretnych indywidualnych czynów skierowanych przeciwko powszechnie akceptowanym dla państwa demokratycznego, wartościom, jest nietrafne nie tylko ze względu na powyższą kwestię, ale także z uwagi na oczywiste w tym zakresie trudności dowodowe. Powszechnie wiadomo, że dokumenty organów bezpieczeństwa państwa w okresie zbliżającej się w 1989 r. transformacji, a także w następnych latach, były na masową skalę niszczone, zaś zakres informacji dotyczących konkretnych działań, zawartych w aktach osobowych funkcjonariuszy jest bardzo ograniczony, co uniemożliwia ustalenie zarzutów mogących być kwalifikowane jako quasi karne przewinienia. Nade wszystko jednak brak jest ku temu uzasadnionych podstaw w treści omawianych przepisów ustawy zaopatrzeniowej przy niewątpliwym braku takich intencji po stronie ustawodawcy.

Wobec powyższych ustaleń i rozważań Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego co do zasady za trafną jedynie w odniesieniu do okresu służby odwołującego się 1 lutego 1982 r. do 15 grudnia 1985r. , w szczególności w zakresie wyżej omówionych naruszeń prawa materialnego, wobec czego Sąd odwoławczy zmienił częściowo wyrok, na podstawie art. 386 §1 k.p.c., uznając odwołanie Z. P. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 29 czerwca 2017r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej w części odnoszącej się wyłącznie do ww. okresu służby, wskazanej w punkcie I wyroku, za bezzasadne.

Odmienna ocena i konsekwencje prawne dotyczą natomiast służby Z. P. przed 1 lutego 1982 r. i po 15 grudnia 1985r. W zakresie rozstrzygnięcia dotyczącego okresu służby poza powyższym okresem Sąd Apelacyjny uznaje zaskarżony wyrok za trafny, powołując jednak odmienną argumentację. Sąd Okręgowy nie dostrzegł bowiem różnicy pomiędzy tymi okresami służby, których kwalifikacja co do zasady musi być całkowicie odmienna.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej lub w Służbie Więziennej, z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych. W świetle tej podstawowej regulacji dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej należy wskazać, że Z. P. (pomijając okres służby zakwalifikowanej, jako służba na rzecz totalitarnego państwa - art. 13 b ustawy zaopatrzeniowej) posiada ponad piętnastoletnią wysługę mundurową (łącznie 24 lata 8 miesięcy i 15 dni). Oznacza, to że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40 % podstawy jego wymiaru odwołujący się nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby w innych jednostkach,

nie objętych dyspozycją art. 13 b ustawy zaopatrzeniowej. Emerytura obliczona z uwzględnieniem tej wysługi stanowi 75% podstawy wymiaru.

Jednocześnie przepis art. 15c ust. 1 - 3 ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa wysokość emerytury obliczana jest na zasadach wskazanych w tym przepisie, czyli przyjmuje się 0 % podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, 2,6% za każdy rok służby lub okresów równorzędnych (art. 15 ust. 1 ), zaś wysokość emerytury nie może być wyższa od przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS (art. 15c ust.3). Przepis art. 15 ust 1-3a ustawy stosuje się odpowiednio. Zważywszy na fakt posiadania przez odwołującego się, z pominięciem okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, ponad 15 letniego okresu wysługi, należy zwrócić uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy z 8 lutego 1994r. po nowelizacji ustawą z 2016r., jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy policji, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Interpretacyjne dyrektywy systemowe opierają się na założeniu określonego stopnia spójności i niesprzeczności systemu prawa, w którym nie powinny występować normy wzajemnie niezgodne. Nakazują one w taki sposób ustalić znaczenie normy, aby nie była sprzeczna z innymi normami należącymi do systemu prawa. Jeżeli wynikiem wykładni językowej są dwa lub więcej możliwych znaczeń normy, należy wybrać takie, które nie jest sprzeczne z jakąkolwiek inną normą systemu prawa. Tymczasem na jednej stronie przepis art. 12 ustawy zaopatrzeniowej gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę już tylko po 1990 r. oraz posiadającemu wysługę mundurową przed podjęciem służby w strukturach SB, emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1, z drugiej zaś przepis art. 15c ust. 3 stanowi, że emerytura osoby pełniącej służbę z rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że należy zastosować powyższy mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył podstawowego przywileju emerytalnego wskazanego w ww. art. 12 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oznaczałoby to, że krótki, nie wpływający na spełnienie przesłanek do nabycia prawa do emerytury okres służby na rzecz totalitarnego państwa uzasadnia zastosowanie w/w mechanizmu. Wykładnia językowa tego przepisu stoi jednak w sprzeczności zarówno z celem ustawy, którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa jak i z kategorycznym brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 jak również 15c ust. 1, który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjmując wskaźnik 1,3% lub 2,6%.

Podkreślić należy, że określone w art. 12 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy przywileje emerytalne funkcjonariusza służb mundurowych są ściśle związane z pełnieniem służby mającej określone znaczenie dla funkcjonowania państwa. Funkcjonariusz, który podejmuje się pełnienia takiej służby ma prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek i po zwolnieniu ze służby będzie miał prawo do godziwego świadczenia, odpowiadającego warunkom pełnienia służby. Przyznanie określonego przywileju pozostaje bowiem zawsze w korelacji z nałożonym uprzednio określonym szczególnym obowiązkiem. Uprawnienie emerytalne jest zarazem istotnym uprawnieniem majątkowym i, jak wskazuje sam tytuł ustawy, jest zaopatrzeniem funkcjonariusza po zwolnieniu ze służby, obliczonym według korzystnych zasad wynikających z ustawy, a związanym z doniosłością zadań pełnionych przez niego w czasie służby. Nie znajduje zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15 c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się, nabytej z tytułu służby nie zakwalifikowanej jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Pominięcie w stanie faktycznym niniejszej sprawy w procesie stosowania prawa przepisu art. 15 c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu takiej służby staje się konieczne również z uwagi na regulacje zawarte w art. 64 i 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Należy mieć na uwadze dyrektywę interpretacyjną nakazującą dokonywanie wykładni przepisów prawa w taki sposób, aby - o ile stosowane metody wykładni na to pozwalają - uzyskać wynik wyrażający się w pełnej zgodności dekodowanego przepisu z unormowaniami Konstytucji.

W tym miejscu Sąd Apelacyjny wskazuje na dopuszczalność, co do zasady, stosowania przez sąd powszechny rozproszonej kontroli konstytucyjnej i pominięcia w procesie subsumcji określonego przepisu ustawy z uwagi na jego niekonstytucyjność, bez uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Problem tego rodzaju bezpośredniej kontroli w procesie stosowania prawa był wielokrotnie rozważany w orzecznictwie (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., sygn. III CZP 95/19, LEX nr 3066660). Sąd Apelacyjny podziela pogląd, że powyższa kompetencja, wynika z przepisów art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednak skorzystanie z niej, może mieć miejsce wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017r., sygn. I UK 325/16 LEX nr 2389585). Wskazać należy, że art. 193 Konstytucji nie nakłada na sąd obowiązku zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, co do zgodności aktu normatywnego z Ustawą Zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest w sposób oczywisty niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to, co błędnie zarzuca apelacja, kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż w takiej sytuacji sąd powszechny nie zastępuje Trybunału, skoro formalnie zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w analogicznych sprawach. Podkreślenia jednak wymaga, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe, odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wyjątkowym wypadku, gdy zachodzi sytuacja jego oczywistej niekonstytucyjności. W niniejszej sprawie przesłanką przemawiającą za samodzielnym, bez dalszego oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, rozpoznaniem sprawy przez Sąd jest dodatkowo, wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinność sądu sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez zwłoki, przy jednoczesnym braku udzielenia przez Trybunał do dnia orzekania w niniejszej sprawie odpowiedzi na pytanie prawne, zadane w trybie art. 193 Konstytucji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 8 października 2015 r., III KRS 34/12 OSNAPiUS 2017, Nr 9, poz. 119).

Na gruncie niniejszej sprawy wskazać należy, że obniżenie emerytury odwołującego się z zastosowaniem przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby nie objętej dyspozycją przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pozostawałoby także w oczywistej kolizji z art. 64 Konstytucji RP, stanowiąc naruszenie słusznie nabytego prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa. W istocie byłoby to arbitralne i całkowicie nieuzasadnione odjęcie przysługującego wnioskodawcy dotychczas z mocy ustawy uprawnienia majątkowego. Należy przy tym podkreślić, mając na uwadze uzasadnienie cytowanego wyżej projektu, że rozwiązania zawarte w noweli z 16 grudnia 2016r. nie mogą mieć charakteru represyjnego. W świetle wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej nie ma żadnych racji do pozbawiania funkcjonariusza pełniącego służbę w warunkach określonych przepisami art. 12 - 13 ustawy zaopatrzeniowej, świadczenia emerytalnego w wysokości przysługującej z tytułu tej służby. Zastosowanie w opisanych okolicznościach mechanizmu wskazanego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa, stanowiłoby w istocie rodzaj nieproporcjonalnej, całkowicie nieuzasadnionej sankcji wobec takiego funkcjonariusza.

Niezależnie od powyższego, zastosowanie w stanie faktycznym niniejszej sprawy art. 15c ust. 3 ustawy pozostawałoby również w oczywistej sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Nie sposób bowiem wskazać istotnej różnicy w aspekcie spełnienia przesłanek do nabycia emerytury w wysokości określonej w art. 15 ust. 1 między funkcjonariuszami, z których każdy posiada co najmniej 15 - letni okres służby pełnionej w tożsamy warunkach. Brak jest tym samym uzasadnienia dla zróżnicowania ich sytuacji majątkowej. Pełnienie służby publicznej, na rzecz bezpieczeństwa obywateli stanowi dla wszystkich funkcjonariuszy realizację ich obowiązku i zadań, za co mają słuszne prawo spodziewać się ustalonego według tych samych zasad zaopatrzenia emerytalnego. O istnieniu takiej różnicy z pewnością nie może stanowić sam fakt pełnienia przez odwołującego się przed 1 sierpnia 1990 r. przez okres blisko czterech lat służby w jednostce należącej do struktur SB. Obniżenie świadczenia słusznie

nabytego, z uwagi na ww. okoliczność, miałyby ewidentnie charakter represyjny, co nie było celem ustawodawcy i co jest nie do zaakceptowania, zważywszy na omówione wyżej zasady rangi konstytucyjnej.

W świetle przedstawionych już uwag uznać należy, że omawiana regulacja art. 15 c ust. 3 w sposób oczywisty koliduje z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa realizującego zasady sprawiedliwości społecznej oraz z wynikającą z powyższych wartości zasadą zaufania obywateli do państwa i obowiązującego prawa. Niezależnie zatem od opisanego wyżej wyniku zastosowania reguł interpretacyjnych, wobec faktu, że obniżenie świadczenia nabytego z tytułu służby bezspornie nie podlegającej zakwalifikowaniu, jako służba na rzecz totalitarnego państwa, jest nie do pogodzenia ze wskazanymi wartościami wyrażonymi w Konstytucji RP, uznać należy, że przepis art. 15 c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, będący podstawą takiego obniżenia, nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowania. W konsekwencji emerytura odwołującego się powinna zostać obliczona z uwzględnieniem podstawy jej wymiaru w wysokości 75 % odpowiedniej do wysługi emerytalnej Z. P., nie objętej dyspozycją art. 13 b ustawy zaopatrzeniowej. Uznać zatem należy, że zaskarżony wyrok zmieniając decyzję organu rentowego z 29 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury i ustalając emeryturę odwołującego się w wysokości przysługującej przed 1 października 2017 r., określił ją co do zasady w prawidłowej wysokości, która przed 1 października 2017 r. wynosiła 75 % podstawy wymiaru emerytury. Wobec powyższego apelacja, jako bezzasadna w tej części podlegała oddaleniu, na podstawie art. 385 k.p.c.

Oddalenie apelacji obejmuje także rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego dotyczące decyzji organu rentowego z 29 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej renty inwalidzkiej. W tym zakresie zastosowanie ma przytoczona wyżej argumentacja odnosząca się do kwalifikacji służby jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa. Nie ulega wątpliwości, że prawo do tego świadczenia odwołujący się nabył po nabyciu prawa do emerytury na podstawie orzeczenia Komisji lekarskiej (...) w B., zaliczającego Z. P. do III grupy inwalidzkiej, ze stwierdzeniem, że inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą w (...) (nie będącą służbą na rzecz totalitarnego państwa; wykonywaną w okresie lat 1986-1990). Zgodnie z art. 19 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy określającym warunki przyznania renty inwalidzkiej (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji), świadczenie to przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który stał się inwalidą wskutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu w czasie pełnienia służby albo w ciągu 18 miesięcy po zwolnieniu ze służby, jeżeli inwalidztwo jest następstwem urazów doznanych w czasie pełnienia służby lub chorób powstałych w tym czasie, albo w ciągu 3 lat po zwolnieniu ze służby, jeżeli inwalidztwo jest następstwem wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby albo choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby. Stosownie do art. 20 ww. ustawy ustalono trzy grupy inwalidztwa funkcjonariuszy całkowicie niezdolnych do służby, przy czym III grupa obejmuje zdolnych do pracy. Niezdolność do służby odwołującego się, stanowiła przesłankę konieczną nabycia prawa do świadczenia i została orzeczona już po zakończeniu służby w Policji w bezpośrednim z nią związku, wobec czego do tego świadczenia nie ma zastosowania art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, gdyż pełniona przez odwołującego się służba w MO, po 15 grudnia 1985 r. nie może być zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa. Zgodnie z dyspozycją art. 22a ww. ustawy w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Skoro świadczenie rentowe pozostaje w ścisłym związku ze służbą odwołującego się w okresie, który nie może być uznany za służbę na rzecz totalitarnego państwa, to z wyżej naświetlonych względów odnoszących się także do świadczenia emerytalnego, nie może mieć wpływu na obniżenie wysokości renty inwalidzkiej na podstawie art. 22a ustawy zaopatrzeniowej.

Z tych względów Sąd Apelacyjny w punkcie I wyroku zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalna - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. obniżając wysokość świadczenia emerytalnego, ustalając od 1 października 2017 r. wysokość emerytury Z. P. na 75% podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa tj. od 1 lutego 1982 r. do 15 grudnia 1985 r. oraz oddalił odwołanie w pozostałej części (tj. dotyczącej żądania pominięcia w całości, przy ocenie wysługi emerytalnej odwołującego się art. 13 b ustawy zaopatrzeniowej), na podstawie 386 § 1 k.p.c. w zw. art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. i w zw. z art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c.

W punkcie II wyroku Sąd Apelacyjny w pozostałej części oddalił apelację pozwanego organu w zakresie i z przyczyn, naświetlonych wyżej, uznając ją za bezzasadną, na podstawie art. 385 k.p.c.

W punkcie III wyroku Sąd Apelacyjny orzekł o kosztach zastępstwa prawnego w postępowaniu odwoławczym, przy zastosowaniu art. 98 §1 k.p.c. (strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony) w zw. z art. 100 k.p.c. (sąd może włożyć na jedną ze stron obowiązek zwrotu wszystkich kosztów, jeżeli jej przeciwnik uległ tylko co do nieznaczej części swego żądania) w zw. z § 9 ust. 2 i z §10 ust.1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800 ze zm.). Sąd Apelacyjny miał przy tym na względzie, że odwołujący się, biorąc pod uwagę przyznaną ostatecznie wysokość świadczenia emerytalnego i rentowego, co do zasady wygrał sprawę, zaś postępowanie sądowe było jedyną drogą do uzyskania ww. świadczenia w należnej wysokości, zaś przedmiot sporu obejmował dwie decyzje organu rentowego.

Sąd Apelacyjny rozpoznał sprawę w składzie jednoosobowym, gdyż zgodnie z art. 15zszs<sup>(1)</sup> ust. 1 pkt 4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.), w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego. Przepis art. 15zszs<sup>(1)</sup> w brzmieniu nadanym ustawą z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1090) zgodnie z art. 6, jako przepisem przejściowym, znajdował zastosowanie do postępowań rozpoznawanych według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, a sprawy, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy sąd rozpoznawał w składzie innym niż jednego sędziego, w dalszym ciągu prowadzone są przez tego sędziego, któremu sprawa została przydzielona jako referentowi, do zakończenia sprawy w danej instancji.

SSA Ewa Stryczyńska