

Sygn. akt III AUa 648/22

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 września 2023 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie

III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodnicząca:	SSA Jolanta Hawryszko

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 września 2023 r. w S.

sprawy Z. T.

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

o wysokość renty rodzinnej

na skutek apelacji organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 19 lipca 2022 r., sygn. akt VI U 1119/21

oddala apelację.

SSA Jolanta Hawryszko

III AUa 648/22

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. **decyzją z 27 lipca 2017** nr (...) na podstawie **art. 24a** w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 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 roku poz. 708 ze zm.) oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji nr (...) z 11 kwietnia 2017 ponownie ustalił wysokość należnej ubezpieczonej Z. T. **renty rodzinnej** po zmarłym emerycie. Od 1 października 2017 wysokość świadczenia wraz z przysługującymi wzrostami i dodatkami wyniosła 1 956,78 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru świadczenia jakie przysługiwało zmarłemu stanowiła 4 667,45 zł. Wysokość emerytury zmarłego, od której naliczona jest renta rodzinna została ograniczona do kwoty 2 069,02 zł przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS; renta rodzinna dla jednej osoby uprawnionej stanowiąca 85 % emerytury, podlegała ograniczeniu do kwoty 1 747,19 zł przeciętnej renty rodzinnej; do renty przysługuje dodatek pielęgnacyjny w kwocie 209,59 zł.

Odwołanie od powyższej decyzji wywiodła ubezpieczona, która zaskarżając decyzję w całości zarzuciła naruszenie:

- art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d ustawy z 18 lutego 1994 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez jego błędną wykładnię i uznanie, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego,

- art. 61 §4 ustawy z 14 czerwca 1960 - Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 11 tej ustawy przez wydanie decyzji w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, mimo niezawiadomienia ubezpieczonej o wszczęciu postępowania,

- naruszenie art. 32 ust. 2 w związku z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 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, w związku z art. 107 §3 Kodeksu postępowania administracyjnego, a także zasady budowania zaufania do organów państwa i zasady demokratycznego państwa prawnego, wywodzonych z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez brak jakiegokolwiek uzasadnienia podjętej decyzji, a w szczególności odnoszącego się do zakwalifikowania pełnionej przez skarżącego służby do służby na rzecz totalitarnego państwa, prowadzące w zasadzie do wymknięcia się zaskarżonej decyzji spod kontroli, jak również pozbawienia skarżącego możliwości wnikliwego zapoznania się z tokiem prowadzonego przez organ emerytalny postępowania i poczynionymi w jego ramach ustaleniami, pozbawiając skarżącą możliwości skutecznej obrony swoich praw,

- oparcie rozstrzygnięcia na podstawie prawnej oczywiście niezgodnej z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1 w związku z art. 42, art. 30, art. 32 ust 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP jak również art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności prowadzące do konieczności odmowy zastosowania przepisów prawnych, w oparciu o które organ emerytalny wydał zaskarżoną decyzję.

Ubezpieczona wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji lub o jej zmianę przez ustalenie wysokości przysługującego jej świadczenia rodzinnego w dotychczasowej wysokości.

Ponadto ubezpieczona wniosła o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, wskazując iż opóźnienie zostało wywołane zwłoką w zapoznaniu się z korespondencją od organu rentowego, co spowodowane było nieporadnością ubezpieczonej. Wskazała na podeszły wiek 83 lata i złym stanem jej zdrowia - ubezpieczona cierpi na cukrzycę, miażdżycę, nadciśnienie tętnicze, chorobę wieńcową, napadowe migotanie przedsionków, ma założony stymulator serca) - oraz szereg trosk dnia codziennego, z którymi odwołująca z powyższych przyczyn gorzej sobie radzi.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie, wskazując jako podstawę decyzji art. 15 c ust. 1, art. 24a oraz uzyskaną z IPN informację o przebiegu służby z 11 kwietnia 2017 nr (...) na rzecz totalitarnego państwa o której mowa w art. 13b cyt. ustawy. Wysokość renty rodzinnej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 2). Zatem renta rodzinna wyliczona dla Odwołującej - 1 osoby uprawnionej stanowiąca: 85% emerytury, jaka przysługiwałoby zmarłemu (2 069 zł 2 gr) została ograniczona do kwoty 1 747 zł 19 gr brutto/1 456 zł 94 gr netto, tj. kwoty przeciętnej renty rodzinnej ogłoszonej przez Prezesa ZUS.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 19 lipca 2022 r.:

I. umorzył postępowanie w sprawie w części w której odwołanie zostało uwzględnione decyzją organu rentowego z 16 października 2019 r.,

II. zmienił zaskarżoną decyzję organu rentowego w ten sposób, że przyznał ubezpieczonej Z. T. prawo do ustalenia wysokości renty rodzinnej z pominięciem art. 15c ust. 3 i art. 24a ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 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 poczynając od 1 października 2017 roku,

III. **w pozostałym zakresie odwołanie oddalił,**

IV. **odstąpił od obciążania ubezpieczonej kosztami procesu.**

Sąd Okręgowy ustalił, że W. T., ur. (...), zmarł w styczniu 2005 roku. Legitymował się stażem ubezpieczeniowym wynoszącym 37 lat 8 miesięcy i 21 dni i mieszczącym się w latach 1942 - 1987. Wskazany okres ubezpieczenia obejmuje:

- pracę przymusową w czasie II wojny światowej i okres zatrudnienia przed podjęciem służby w milicji (15 lat 5 miesięcy i 22 dni),
- okres służby w MO - nie będący okresem nazwanym w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 (12 lat 4 miesiące i 29 dni)
- okres wskazany przez IPN jako okres określony w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994, przypadający od 1 października 1961 do 31 sierpnia 1971 (9 lat i 11 miesięcy).

W wyżej wskazanym okresie od 1 października 1961 do 31 sierpnia 1971 zmarły służył jako oficer operacyjny SB w sekcji (...) Wydziału (...) SB KWMO w S. oraz Wydziału (...) SB KWMO w S.. Przejście z MO do SB w 1961 roku nastąpiło na jego wniosek. We wskazanym okresie zmarły faktycznie wykonywał pracę operacyjną - w szczególności współpracował („prowadził”) z tajnymi współpracownikami. W opiniach służbowych wskazywano na zaangażowanie wymienionego w pracę operacyjną.

Od września 1971 został wykładowcą w Szkole (...) MO i pracę tego rodzaju wykonywał do końca służby w 1987 roku.

Decyzją z 10 lutego 2005 organ rentowy ustalił ubezpieczonej prawo do policyjnej renty rodzinnej w związku ze śmiercią funkcjonariusza.

Instytut Pamięci Narodowej wystawił 11 kwietnia 2017 informację nr (...) o przebiegu służby. Jako określony w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 wskazano okres **od 1 października 1961 do 1 września 1973**. W związku z wystawieniem zaświadczenia, organ rentowy wydał zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzję z 27 lipca 2017.

W dniu 17 września 2019 Instytut Pamięci Narodowej wystawił kolejną informację nr (...) o przebiegu służby. Jako określony w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 w zaświadczeniu wskazano okres **od 1 października 1961 do 31 sierpnia 1971**. W związku z wystawieniem zaświadczenia, organ rentowy wydał decyzję z 16 października 2019 w której ponownie ustalono ubezpieczonej wysokość renty rodzinnej po zmarłym.

Sąd Okręgowy uznał, że dowody z dokumentów nie były kwestionowane przez strony i nie budziły wątpliwości sądu - nie było zatem podstaw, by je kwestionować.

Sąd Okręgowy na wstępie wskazał, że zgodnie z art. 477¹³ k.p.c. zmiana przez organ rentowy zaskarżonej decyzji przed rozstrzygnięciem sprawy przez sąd - przez wydanie decyzji uwzględniającej w całości lub w części żądanie strony - powoduje umorzenie postępowania w całości lub w części. Poza tym zmiana lub wykonanie decyzji nie ma wpływu na bieg sprawy. W realiach sprawy, wobec wydania przez organ rentowy decyzji z 16 października 2019 roku, którą częściowo uwzględniono odwołanie (w związku ze zmianą - skróceniem - okresu wskazanego przez IPN jako okres określony w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 roku). Z tych względów, umorzył postępowanie w sprawie w części, w której odwołanie zostało uwzględnione decyzją organu rentowego z 16 października 2019 r.

Sąd Okręgowy w części uwzględnił odwołanie i rozważył: ustawą z 16 grudnia 2016 dokonano m.in. obniżenia rent rodzinnych po osobach, które pełniły służbę na rzecz państwa totalitarnego, wprowadzając do ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku również nową definicję służby (w art. 13b i 13c). Pierwsza ustawa tzw. dezubekizacyjna, tj. ustawa z 23 stycznia 2009 (Dz.U. z 2009 roku Nr 24, poz. 145) nie zawierała regulacji analogicznej do przewidzianej w art. 24a

w przedmiocie obniżenia policyjnych rent rodzinnych. Zgodnie z art. 24a ustawy z 18 lutego 1994 w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 roku, renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, iż wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a (ust. 1).

Wysokość renty rodzinnej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 2). W celu ustalenia wysokości renty rodzinnej, zgodnie z ust. 1 i 2, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji, o której mowa w art. 13a ust. 1. Przepisy art. 13a stosuje się odpowiednio (ust. 3).

Stosownie do art. 2 ust. 2 i 4 ustawy z 16 grudnia 2016 roku w przypadku osób pobierających renty rodzinne przysługujące po osobach, w stosunku do których z informacji, o której mowa w art. 13a ustawy zmienianej w art. 1, wynika, że pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zmienianej w art. 1, i które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy mają przyznane świadczenia na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, organ emerytalny właściwy według przepisów ustawy zmienianej w art. 1, wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 24a ustawy zmienianej w art. 1. Wypłata świadczeń ustalonych zgodnie z ust. (...) 2 (...) następuje od 1 października 2017.

Ustawa zmieniająca wprowadziła nowe zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury oraz renty. Zgodnie z przepisem art. 15 c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13 b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 roku emerytura wynosi:

- 1) 0 % podstawy wymiaru – za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13 b,
- 2) 2,6 % podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4.

Do emerytur przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio. Emerytury nie podwyższa się jednak zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b (art. 15 c ust. 2). Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z tą regulacją, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ... (art. 15 c ust. 3).

Zgodnie natomiast z art. 22a ust. 1-3 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. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy (ust. 1). W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 roku 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 (ust. 3).

Oceniając zasadność wniesionego odwołania, Sąd wskazał w pierwszej kolejności na treść uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020, III UZP 1/20. W przywołanej uchwale Sąd Najwyższy wskazał, że nie można wyłącznie z faktu, iż dana osoba przynależała do danej formacji z czasów PRL stwierdzić, że służyła na rzecz totalitarnego państwa. Nie można bowiem generalizować i przyjmować, że każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż kłóci się to z ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec odpowiedzialności zbiorowej. W uchwale zwrócono uwagę, że literalne brzmienie ustawy z 2016 roku nie zakłada żadnego rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w

rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub podejmowali działalność przeciwko demokratycznej opozycji oraz tymi, którzy takich działań nie podejmowali lub należeli jedynie do personelu technicznego. Sąd Najwyższy wskazał nadto, że miejsce pracy i czas pełnienia służby nie może być jedynym kryterium pozbawienia (ograniczenia) prawa do zaopatrzenia emerytalnego, zwłaszcza wobec osób, które przeszły proces weryfikacji i kontynuowały zatrudnienie w wolnej Polsce. Pomniejszenie emerytury (czy też renty) może nastąpić, jeśli funkcjonariusz naruszał prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę. Odkodowując pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” Sąd Najwyższy wyjaśnił, że nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 roku oraz by wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. Dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy z 1994 roku, gdyż zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, przybierające postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym.

Sąd Okręgowy zgodził się z powyższą argumentacją. Zauważyć jednak należy, iż nie można interpretować wskazań Sądu Najwyższego w ten sposób, że wprowadzają one ekwiwalent zasady domniemania niewinności w stosunku do byłych funkcjonariuszy, rozumianej w ten sposób, iż o ile organ rentowy nie wykaże (nie udowodni) zbioru indywidualnych działań danej osoby to należy przyjąć, iż nie pełniła ona służby na rzecz państwa totalitarnego. Wyjaśnił też, iż sporządzana na wniosek organu rentowego informacja Instytutu Pamięci Narodowej, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, nie ma charakteru wiążącego dla sądu. Nadto brak jest ograniczeń dowodowych w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych.

W ocenie Sądu Okręgowego, zmarły funkcjonariusz w okresie od 1 października 1961 do 31 sierpnia 1971 - najpierw w Wydziale (...)SB KWMO w S., a następnie w Wydziale (...) SB KWMO w S. - pełnił służbę wymienioną w art. 13b ustawy, ponieważ służył jako oficer operacyjny SB. We wskazanym okresie faktycznie wykonywał pracę operacyjną. W opiniach służbowych wskazywano na zaangażowanie wymienionego w pracę operacyjną. W ocenie sądu tego rodzaju czynności były służbą na rzecz państwa totalitarnego, bowiem były to działania polegające na inwigilacji obywateli, należących do określonych grup, czy osób w celu ustalenia, czy nie realizują/wypowiadają treści nieprawomyślnych, z punktu widzenia ówczesnej władzy politycznej. W konsekwencji Sąd uznał, iż zmarły świadomie i dobrowolnie pełnił służbę w strukturze policji politycznej PRL i z powodzeniem działał w strukturze mającej na celu m.in. utrzymanie dominującej - w stosunku do poszczególnych obywateli - roli komunistycznego państwa. Wobec powyższego, zdaniem sądu, emerytura zmarłego - obliczana dla potrzeb ustalenia wysokości spornej renty rodzinnej - mogła zostać obniżona w oparciu o treść art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby od 1 października 1961 do 31 sierpnia 1971 jako okresu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Jednocześnie sąd uznał, że z uwagi na długoletnią służbę i pracę zmarłego funkcjonariusza poza okresem spornym (około 28 lat), nie powinny mieć zastosowania regulacje zawarte w przepisie art.15c ust.3 ustawy zaopatrzeniowej, przy tym odwołał się do poglądu Sądu Apelacyjnego w Lublinie, wyrażonego w uzasadnieniu wyroku z 21 grudnia 2021, III AUa 460/21. Sąd Okręgowy wskazał na regulację zawartą w art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którą emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w policji wliczając w to okresy równorzędne wymienione w art. 13 ustawy. W świetle tej podstawowej regulacji, dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej należy podnieść, że ubezpieczony (wyluczając okres służby na rzecz totalitarnego państwa) ma ponad 15-letni staż uprawniający do nabycia emerytury policyjnej, w tym służbę wieloletnią w Policji. 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 nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz głównie z tytułu służby polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Regulacja zawarta w przepisie art. 15 c ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, wysokość emerytury obliczana jest na zasadach wskazanych w tym przepisie. Przyjmuje się o % podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, 2,6 % za każdy rok służby lub okresów równorzędnych, a wysokość emerytury nie może być wyższa od przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS. Przepis art. 15 ust. 1-3a ustawy

stosuje się odpowiednio. Organ rentowy zaskarżonymi w niniejszym postępowaniu decyzjami stosując art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy przyjął w/w wskaźnik podstawy wymiaru za okres służby ubezpieczonego w strukturach SB i równocześnie obniżył mu świadczenie do poziomu przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS (ust.3). Mając na uwadze cel ustawy zmieniającej ustawę zaopatrzeniową oraz fakt posiadania przez ubezpieczonego ponad 15-letniego okresu służby poza SB należy zwrócić uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy zaopatrzeniowej, 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. Skoro bowiem poszczególne normy prawne stanowią składnik spójnego systemu, to niedopuszczalnym jest uznanie norm wzajemnie niezgodnych. Tymczasem, przepis art. 12 ustawy gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę w policji emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1 i jednocześnie 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 art. 12 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oznaczałoby to, że niewpływający na spełnienie przesłanek do nabycia prawa do emerytury, okres służby na rzecz totalitarnego państwa uzasadnia zastosowanie w/w mechanizmu. Wykładnia gramatyczna ust. 3 art. 15c ustawy zaopatrzeniowej stoi 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 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 przyjąć wskaźnik 1,3 lub 2,6.

W ocenie Sądu Okręgowego, skoro zmarły „wypracował” 28 lat ubezpieczeniowego w warunkach nie budzących zastrzeżeń ustawodawcy, to fakt ten winien znaleźć odzwierciedlenie w wysokości jego emerytury, a w konsekwencji w wysokości renty rodzinnej przysługującej ubezpieczonej.

Sąd Okręgowy także rozważył, że w realiach sprawy postawienie tezy o oczywistej niezgodności kwestionowanych norm z Konstytucją nie jest możliwe. Wątpliwości co do wskazanej zgodności rzeczywiście istnieją. W związku z wątpliwościami co do konstytucyjności przyjętych rozwiązań Sąd Okręgowy w Warszawie oraz Sąd Okręgowy w Krakowie wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi, co skutkowało zawiśnięciem przed Trybunałem spraw P 4/18 (która nadal jest w toku) i P 10/20. Powyższe skutkowało także tym, iż postępowania w szeregu tożsamyh spraw - toczące się przed sądami w całej Polsce - zostały (lub nadal są) zawieszono do czasu zakończenia postępowania w sprawie P 4/18. W zakończonych sprawach wydawane są zaś różne - co do rozstrzygnięcia merytorycznego - orzeczenia. Postawienie w tej sytuacji tezy o oczywistej niezgodności spornych norm z Konstytucją nie jest możliwe. W konsekwencji brak jest w niniejszej sprawie podstaw do kwestionowania konstytucyjności wyżej opisanej nowelizacji ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku.

Apelację od wyroku złożył organ rentowy, zaskarżając wyrok w zakresie rozstrzygnięcia w punktach II i IV, zarzucając:

- naruszenie przepisów prawa materialnego

a) art. 15c ust. 3 oraz art. 24a ust. 2 w zw. z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że przepisy nie mają zastosowania do członka rodziny funkcjonariusza, który nie nabył emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres służby jest jedynie okresem dodatkowym, nie wpływającym na nabycie prawa do świadczenia oraz bezpodstawne niezastosowanie tych przepisów w sprawie, w sytuacji, gdy w ustalonym stanie faktycznym zostały spełnione przesłanki ustawowe;

b) art. 12 ust. 1 oraz art. 15 przez niewłaściwe zastosowanie, polegające na poddaniu weryfikacji okresów wysługi emerytalnej gdy bezsporne było przysługiwanie prawa do świadczenia oraz na pominięciu przy ustalaniu okresów wysługi emerytalnej, okresu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa,

c) art. 8 ust. 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 188 Konstytucji RP przez samodzielne rozstrzygnięcie w zastępstwie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 15c ust.3 i art. 24a ust.2 ustawy zaopatrzeniowej.

Apelujący wniósł o zmianę wyroku i oddalenie odwołania od decyzji z 27.07.2017 r. w części nieuwzględnionej decyzją z 16.10.2019 r.

Sąd Apelacyjny rozważył sprawę i uznał, że apelacja jest niezasadna.

Na wstępie wymaga zauważenia, że zaskarżony wyrok w znaczącej mierze jest korzystny dla ubezpieczonej, ponieważ Sąd pierwszej instancji zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił wysokość renty rodzinnej z pominięciem art. 15c ust. 3 i art. 24a ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ubezpieczona zaniechała złożenia apelacji w części oddalającej jej odwołanie. Zatem na etapie postępowania apelacyjnego sprawa podlega rozpoznaniu tylko w zakresie zarzutów zgłoszonych przez organ rentowy, który zaskarżył wyrok w części odmawiającej zastosowania art. 15c ust. 3 i art. 24a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Co do tej kwestii – subsumpcji na gruncie art. 15c ust. 3 i art. 24a ust. 2 ustawy - Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji, przy czym miał także na uwadze, że zmarły funkcjonariusz pełnił służbę wyłącznie w PRL do roku 1987.

W szczególności, Sąd Okręgowy ocenił, że zmarły funkcjonariusz w okresie od 1 października 1961 do 31 sierpnia 1971 - najpierw w Wydziale (...) SB KWMO w S., a następnie w Wydziale(...) SB KWMO w S. - pełnił służbę wymienioną w art. 13b ustawy, ponieważ służył jako oficer operacyjny SB. Ocena ta nie została zakwestionowana w postępowaniu apelacyjnym, zatem pozostała poza zakresem rozważań Sądu drugiej instancji. W rezultacie tej oceny, Sąd Okręgowy uznał, że emerytura zmarłego - obliczana dla potrzeb ustalenia wysokości spornej renty rodzinnej – prawidłowo została obniżona w oparciu o treść art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby od 1 października 1961 do 31 sierpnia 1971 jako okresu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Jednocześnie Sąd pierwszej instancji uznał, że z uwagi na długoletnią służbę i pracę zmarłego funkcjonariusza poza okresem spornym, tj. bez mała 28 lat, nie ma zastosowania regulacja zawarta w art.15c ust.3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. I z tą oceną prawną Sąd Apelacyjny w pełni się zgadza. Sąd pierwszej instancji trafnie odwołał się do regulacji zawartej w art. 12 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w policji, wliczając w to okresy równorzędne wymienione w art. 13 ustawy. Jest to podstawowa reguła dotycząca zasad nabywania emerytury policyjnej, zatem Sąd Okręgowy trafnie ocenił, że regulacja określona w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej stoi w sprzeczności z brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, art. 15 ust. 1, jak również art. 15c ust. 1 który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy. Prawidłowo też uznał, że 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 przyjąć wskaźnik 1,3 lub 2,6.

W sprawie zmarły funkcjonariusz, wyłączając okres służby na rzecz totalitarnego państwa, legitymował się ponad 15-letnim stażem, uprawniającym do nabycia emerytury policyjnej, w tym ponad 15 lat zatrudnienia przed służbą i ponad 12 lat służby w MO. Oznacza to, że przywileju emerytalnego, polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40 % podstawy jego wymiaru nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz między innymi z tytułu służby polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zmarły funkcjonariusz, zatem indywidualnie miał uzasadnione oczekiwanie, że z racji wysługi wypracował należne świadczenie emerytalne. Tymczasem ustawodawca regulacją przewidzianą w art. 15c ust. 3 i art. 24a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, już po śmierci funkcjonariusza, zasadniczo odebrał to uprawnienie i wprowadził swoiste świadczenie ryczałtowe, niezależne o długości służby, charakteru tej służby, jak też okresu zatrudnienia cywilnego poza służbą i na tej podstawie obniżył rentę rodzinną przysługującą wdowie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w stanie faktycznym dotyczącym ubezpieczonej, jako małżonki zmarłego funkcjonariusza, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i prawem do przyznanego zabezpieczenia społecznego jest wprowadzenie regulacji ustawowej, na mocy której ubezpieczoną pozbawia się prawa do renty rodzinnej ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, i w to miejsce wprowadza świadczenie ryczałtowe, w wartości niższej niż dotychczasowe, oderwane od przepisów prawa obowiązujących ogół funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie sposób racjonalnie wyjaśnić, dlaczego funkcjonariuszowi, a następnie uprawnionemu członkowi rodziny odbiera się prawo do wyliczenia świadczenia zgodnie z przepisami prawa za okres nienagannej służby, nawet tej pełnionej w minionym ustroju. Tego rodzaju drastyczna sankcja powinna być odpowiedzią na określone i udowodnione bezprawne zachowania, i nie może wynikać z zasady odpowiedzialności zbiorowej, gdy to wszyscy uczestnicy danej zbiorowości odpowiadają za bezprawne zachowania poszczególnych osób.

Z prawidłowych ustaleń sprawy wynika, że zmarły funkcjonariusz bez zastrzeżeń służył Polsce, tak jak chociażby żołnierze zawodowi, i ma prawo do wypracowanej przez siebie emerytury, a jego małżonka do renty rodzinnej, realizowanej z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, a to w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji, które może być ograniczone tylko w zakresie w jakim nie narusza istoty tego prawa, art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. W ocenie Sądu Apelacyjnego, w analizowanej sprawie, przywileje emerytalno-rentowe zmarłego funkcjonariusza i jego małżonki zostały odebrane dwukrotnie przez przepisy analizowanej ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 (Dz. U. z 2016 roku poz. 2270), raz przez wyzerowanie wskaźnika podstawy wymiaru za okres przebytej służby w latach 1961/1971 i dwa, przez przyznanie świadczenia ryczałtowego, co w sumie stanowiło niczym nieuzasadnioną represją.

Przedstawione stanowisko sądu drugiej instancji, po części, jest poparte poglądem wyrażonym w wyroku Sądu Najwyższego z 16.03.2023, II USKP 120/22.

Nie budzi przy tym wątpliwości Sądu drugiej instancji, że aktualnie na gruncie spraw rozpoznawanych w oparciu o art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, tak orzecznictwo jak i doktryna dopuszczają rozproszoną kontrolę konstytucyjną przepisów ustawy w oparciu o zasady zapisane w Konstytucji RP. W tej kwestii na aprobatę zasługują poglądy Sądu Najwyższego z uzasadnienia wyroku z dnia 9 czerwca 2022r., III USKP 145/21:

(..) jeżeli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że: 1) po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną; 2) po drugie, że w sprawie nie wypowiedział się dotąd Trybunał Konstytucyjny, i 3) po trzecie, że nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, to dysponuje on kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia. Konkluzja ta sformułowana została w celu poszukiwania remediów w związku z zakłóceniem działalności Trybunału Konstytucyjnego, odnosi się więc przede wszystkim do sytuacji o charakterze nadzwyczajnym. Po drugie, sądy powinny traktować odmowę zastosowania przepisu jako środek ostateczny i – na tyle, na ile jest to intelektualnie dopuszczalne – dokonywać prokonstytucyjnej wykładni ustaw. Do ustalenia tej wykładni istotnych wskazówek może dostarczać orzecznictwo – dawne i obecne – Trybunału Konstytucyjnego. Po trzecie, odmowa stosowania przepisów ustawowych nie powinna prowadzić do zakłócenia jednolitości orzecznictwa sądowego. Choć kompetencja ta przysługuje wszystkim sądom, to przed jej zastosowaniem zawsze należy rozważyć celowość uzyskania stanowiska Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeśli jest to proceduralnie możliwe i nie doprowadzi do odmowy ochrony prawnej w konkretnej sprawie. Takie właśnie kształtowanie jednolitości orzecznictwa przyświecało wydaniu uchwały III UZP 1/20 (zob. pkt 33 uzasadnienia uchwały).

Podsumowując, jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny) z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP wskazanych przepisów ustawy.

W przedmiotowej sprawie sądy obu instancji, co do zasady orzekały na podstawie przepisu ustawowego, a nie na podstawie generalnego przepisu Konstytucji i z pominięciem obowiązującego prawa, jak to wywodził apelujący. Oceniły indywidualne okoliczności sprawy w kontekście norm konstytucyjnych i nie orzekały o niekonstytucyjności przepisów ustawy in abstracto, co jest rzeczą jasną domeną trybunalską.

Kolejnym zagadnieniem jest dopuszczalność przerzucenia sankcji po zmarłym funkcjonariuszu na członka rodziny.

Co do tej kwestii Sąd Apelacyjny odwołuje się do wywodów prawnych sformułowanych w oparciu o tezy uchwały składu 7 sędziów z 26.04.2017 r. III UZP 1/17: Uprawniony członek rodziny nabywa prawo do renty rodzinnej po osobie, która w chwili śmierci, pomimo niespełniania warunków, miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy na skutek błędu organu rentowego (...). W stanie faktycznym dotyczącym ubezpieczonej, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i prawem do przyznanego zabezpieczenia społecznego jest wprowadzenie regulacji ustawowej, na mocy której ubezpieczona jest sukcesorem restrykcji skierowanej do działalności jej męża jako funkcjonariusza. Ustawodawca rażąco ogranicza prawo ubezpieczonej do renty rodzinnej ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, i w to miejsce wprowadza świadczenie ryczałtowe, w wartości niższej niż dotychczasowe, oderwane od przepisów prawa obowiązujących ogół funkcjonariuszy. Mąż ubezpieczonej był funkcjonariuszem poprzedniego ustroju Polski i realizował bez zastrzeżeń ustawodawcy powierzone mu zadania przez ponad 27 lat służby. Ubezpieczoną w istocie dotyka dwukrotna sankcja tylko z powodu okresowej służby jej męża w strukturach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, w oderwaniu od indywidualnych zachowań funkcjonariusza.

Należy w tym miejscu wskazać, cytując tezy wyroku ETPCz z dnia 15.09.2009 r. 10373/05 sprawa M. p-ko Polsce, że w kontekście prawa własności, szczególne znaczenie winno zostać przypisane zasadzie dobrego rządzenia. Jest sprawą pożądaną, aby władze publiczne działały z najwyższą starannością, w szczególności podczas rozstrzygania spraw o zasadniczym znaczeniu dla jednostek, takich jak świadczenia i inne prawa własności. Generalną zasadą powinno być, aby władze publiczne nie były powstrzymywane od poprawiania swoich błędów, nawet tych wynikłych z ich własnych zaniedbań. Jednak powyższa ogólna zasada nie może zwyciężać w sytuacji, gdy od danej jednostki wymaga się aby poniosła nadmierny ciężar wynikający z zastosowanego środka pozbawiającego ją świadczenia. Jeżeli błąd został spowodowany przez same władze, bez żadnej winy osoby trzeciej, to wtedy w stosunku do zasady proporcjonalności musi zostać powzięte inne podejście przez określenie, czy ciężar poniesiony przez obywatela nie był nadmierny.

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, nadmiernym obciążeniem dla ubezpieczonej jest sytuacja, gdy państwo postawiło ją z dnia na dzień wobec faktu obniżenia wysokości renty rodzinnej, zupełnie nie licząc się z dotychczasowymi warunkami życia i wynikającymi z nich potrzebami oraz zobowiązaniami, a zwłaszcza że ubezpieczona, urodzona w roku 1935, ma aktualnie lat 88, co całkowicie wyklucza możliwość uzupełnienia uszczerbku finansowego. Sąd Apelacyjny stoi na stanowisku, że ubezpieczona ma prawo majątkowe w postaci realizowanej renty rodzinnej, która podlega konstytucyjnej ochronie prawnej i może być ograniczona tylko w zakresie w jakim nie narusza istoty tego prawa, art. 64 ust.1 i 2 Konstytucji. W ocenie Sądu Apelacyjnego, art. 24a ust. 2 ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wykładany prokonstytucyjnie nie ma zastosowania do sytuacji faktycznej ubezpieczonej, ponieważ narusza istotę jej osobistego prawa do renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu, przez pozbawienie jej możliwości realizacji świadczenia w zakresie wynikającym z przepisów obowiązujących ubezpieczoną i wprowadza w miejsce wypracowanego przez męża świadczenia, nowe jakościowo świadczenie ryczałtowe, w istocie niestanowiące renty i oderwane od przepisów rentowo-emerytalnych; nadto świadczenie to przyjmuje formę represji i jest nieproporcjonalne, w szczególności dlatego, że okres 10-letniej służby męża ubezpieczonej, został potraktowany jako nieaktywny zawodowo, a pominięto okres 27 lat aktywnej służby.

W konsekwencji powyższego, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c oddalił apelację organu rentowego.

SA Jolanta Hawryszko