

Sygn. akt III AUa 1140/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

27 września 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie: Przewodniczący – sędzia Anna Kruszewska

po rozpoznaniu 27 września 2022 r. r. w K., na posiedzeniu niejawnym,

sprawy z odwołania J. J. (1)

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej

na skutek apelacji organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w Nowym Sączu IV Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 maja 2021 r. sygn. akt IV U 1025/19

1. zmienia zaskarżony wyrok i oddala odwołanie od obu decyzji oraz zasądza od J. J. (1) na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. kwotę 180 zł (sto osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu,
2. zasądza od J. J. (1) na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt III AUa 1140/21

UZASADNIENIE WYROKU

Z DNIA 27 WRZEŚNIA 2022 R.

Wyrokiem z 27 maja 2021 r., wydanym do sygnatury akt V U 1025/19, Sąd Okręgowy w Kielcach zmienił dwie, zaskarżone przez J. J. (1) decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalnego - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w K. z dnia 22 czerwca 2017 r. dotyczące: emerytury policyjnej (nr (...)) i renty policyjnej (nr (...)).

Spór dotyczył wysokości obu świadczeń - organ rentowy zastosował do ich obliczenia art. 13b w związku z art. 15c i 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity Dz. U. z 2022, poz. 1626), zwanej dalej ustawą zaopatrzeniową, a sąd ustalił, że powołane przepisy powinny być w stosunku do J. J. (1) pominięte, ponieważ indywidualny przebieg służby, jakim dysponuje Instytut Pamięci Narodowej nie wskazuje, że ubezpieczony dopuścił się indywidualnych czynów naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Apelację od tego wyroku wywiódł Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zarzucając zarówno naruszenie przepisów prawa materialnego (w szczególności poprzez niezastosowanie art. 15 c, art. 22a, art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej oraz błędną interpretację art. 13b ustawy zaopatrzeniowej) oraz naruszenie przepisów postępowania, w szczególności art. 233 §1 k.p.c. w zw. z art. 252 k.p.c., polegające na zakwestionowaniu przez sąd pierwszej instancji informacji o pełnieniu służby przez ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, pomimo braku udowodnienia przez odwołującego okoliczności przeciwnych. Organ

rentowy wniośł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołań J. J. (1) od obu decyzji i zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych za obie instancje, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

J. J. (1) wniośł o oddalenie apelacji.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja okazała się zasadna.

Wejście w życie tzw. ustawy dezubekizacyjnej z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 2270), zmieniającej ustawę zaopatrzeniową budziło od samego początku kontrowersje zarówno co do sposobu jej uchwalenia, jak i jej treści. Ustawa była komentowana na gruncie politycznym i prawnym, na jej podstawie wydano tysiące decyzji obniżających w znacznym stopniu świadczenia emerytalne i rentowe funkcjonariuszy. Do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznał wniosku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt XIII1U 326/18) o zbadanie przepisów ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. z Konstytucją RP. Sprawa toczy się do sygn. P 4/18. Sądy powszechne początkowo oczekiwały na stanowisko Trybunału i często zawieszały postępowania, toczące się z odwołań od decyzji wydanych na podstawie zmienionej ustawy. Tymczasem byli funkcjonariusze pobierali emerytury i renty w znacznie niższej wysokości. Okoliczności te, obok niekorzystnych regulacji ustawowych, pogłębiały frustrację i poczucie pokrzywdzenia tej grupy społecznej przez ustawodawcę.

Istotnym postępem dla wyjaśnienia wątpliwości natury prawnej, ale również etycznej było podjęcie uchwały przez Sąd Najwyższy w poszerzonym składzie w dniu 16 września 2020 r. do sygn. akt III UZP 1/20 (opublikowanej w OSNP 2021/3/28 i LEX nr 3051750), zwanej dalej uchwałą III UZP 1/20. Została ona wydana pomimo toczącego się postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie sygn. akt P 4/18. Sąd Najwyższy podniósł bowiem, że może dokonywać wykładni ustawy dezubekizacyjnej stosując normy konstytucyjne jako dyrektywy interpretacyjne. Rozstrzygając niniejszą sprawę tutejszy sąd kierował się poglądami wyrażonymi we wspomnianej uchwale. Jej uzasadnienie zostało zredagowane w punktach, których ilość (117) wskazuje na złożoność problematyki. Tutejszy sąd powoła dalej kilka tez pochodzących z tego orzeczenia, natomiast strony odsyła do lektury całości uchwały dla zapoznania się z argumentami, przemawiającymi za ich zasadnością.

Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że ustawa dezubekizacyjna nie jest pierwszym narzędziem redukującym świadczenia funkcjonariuszy pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa w okresie PRL. Rozwiązania ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 24, poz. 145), zmieniającej ustawę zaopatrzeniową, zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego i uznane przez ten ostatni za zgodne z Konstytucją¹. Trybunał Konstytucyjny był zdania, że środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy.

Sąd Najwyższy przyjął również, że nie ma przeszkód do zaaprobowania kolejnego modułu redukującego świadczenia pod warunkiem, że nie prowadzi on do naruszenia zasady *ne bis in idem*, o czym będzie mowa niżej.

Odniesienie się do prokonstytucyjnej wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, zastosowanej przez Sąd Okręgowy, powinno poprzedzić rozpoznanie zarzutu apelacji, dotyczącego charakteru procesowego i mocy dowodowej informacji IPN o przebiegu służby byłego funkcjonariusza. W tym zakresie również wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20. Potwierdził wyrażane już wielokrotnie w orzecznictwie (również administracyjnym)² stanowisko, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu

Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji 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.

Sąd Najwyższy przyjął, że informacja taka stanowi dowód, który nie jest jednak dowodem niepodważalnym albo dowodem wyłącznym, którym sąd byłby wiązany, bez możliwości jego oceny w ramach przysługującego sądowi prawa do swobodnej choć wszechstronnej oceny dowodów. Podniósł, że pogląd przeciwny byłby dokonaniem istotnego wyłomu w kodeksowej zasadzie swobodnej oceny dowodów na rzecz legalnej oceny dowodów, i to w sprawach dotyczących niezwykle istotnej, jaką jest wysokość z reguły jedynego źródła utrzymania ubezpieczonego, co w zasadzie czyniłoby z IPN organ rozstrzygający spór, a z sądu organ zbędny lub firmujący jedynie ustalenia zawarte w informacji. W ocenie Sądu Najwyższego przebieg procesu powinien oscylować 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.

Sąd Okręgowy kierował się również takim stanowiskiem. Podziela je również tutejszy sąd. Stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa przez J. J. (1) w okresie od 15 października 1973 r. do 31 lipca 1990 r. nie mogło być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - (...) (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w szczególności bez odejmowania odwołującemu prawa do dowodzenia okoliczności przeciwnej do tezy, że przynależność do wskazanej przez ustawę służby determinuje charakter tej służby jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20 przyjął, że nie można uznać za taką aktywność, ograniczoną do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego (w szczególności w służbie w policji kryminalnej lub ochronie granic) bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych - zadań i funkcji tego państwa.

O ile jednak Sąd Apelacyjny podzielił powyższe założenia, przyjęte również przez Sąd Okręgowy w niniejszej sprawie, to nie uznał za własne wszystkich ustaleń faktycznych, będących podstawą rozstrzygnięcia w zaskarżonym wyroku.

Merytoryczne rozpoznanie sprawy w ramach instytucji tzw. apelacji pełnej, obowiązującej w polskim procesie cywilnym, oznacza m. in. że sąd odwoławczy jest uprawniony do dokonywania własnych ustaleń faktycznych w oparciu o materiał dowodowy w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji bez konieczności ponawiania przeprowadzonych dowodów³.

Sąd Okręgowy w sposób nieuprawniony dokonał ustalenia, że J. J. (1) w okresie swojej służby w (...) WOP nie dopuścił się indywidualnych czynów, naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka – służących reżimowi komunistycznemu – wyłącznie na podstawie jego zeznań złożonych w charakterze strony. Pomiął równocześnie okoliczności powszechnie znane lub powszechnie dostępne, dotyczące działalności i zadań (...) Wojsk Ochrony Pogranicza, a także akta osobowe odwołującego. Dlatego tutejszy sąd uzupełnił stan faktyczny o następujące fakty⁴:

Wojska Ochrony Pogranicza powstały we wrześniu 1945 r. na bazie wydzielonych jednostek Ludowego Wojska Polskiego. W 1950 r. zostały podporządkowane Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego. Wtedy również utworzono Wydział (...) (odpowiednik Departamentu (...)) w strukturze naczelnej w (...), tj wywiadu, który przekształcono w 1957 r. w Zarząd (...) (odpowiednik struktury naczelnej w Zarządzie (...), tj wywiadu). Tylko w latach 1965-1971 r. WOP były podporządkowane Ministerstwu Obrony Narodowej.

W 1971 r. w Zarządzie (...) znajdowały się: Oddział (...), Oddział II (...), Oddział (...), Oddział (...), Wydział (...). Struktura ta przetrwała do końca, nie licząc zmian z 1987 r.⁵

Szef Zarządu (...) był zastępcą dowódcy WOP.

Z. zajmował się zabezpieczeniem operacyjnym ochrony granic, podczas gdy pododdziały strażnicze WOP zabezpieczały ją fizycznie. Metody operacyjne stosowane przez Z. były tożsame, jakimi posługiwał się aparat bezpieczeństwa, czyli (...), a później (...)(te same kategorie agentury, te same rodzaje spraw i ten sam sposób ich ewidencjonowania⁶), w oparciu o tę samą instrukcję, tj zarządzenie 006/70 MSW w sprawie pracy operacyjnej służby bezpieczeństwa resortu spraw wewnętrznych. Informacje uzyskiwane przez Z. były przekazywane (...), obie służby wymieniały się tajnymi współpracownikami i na bieżąco koordynowały działania.

Z. był elementem (...) w ramach obrony granicy, z tym że obrona ta była rozumiana jako przede wszystkim obrona przed ucieczką obywateli polskich na (...). Dlatego rekrutowano tajnych współpracowników w celu uzyskiwania przede wszystkim informacji o planach takich ucieczek. Agentów uzyskiwano m.in. wśród osób kierujących ośrodkami wypoczynkowymi czy campingami nad (...)oraz dzierżawców schronisk górskich w T. i (...).

Oficerowie WOP szkoleni byli w (...) Szkole (...) we W. (uczelnię tę ukończył również J. J. (1) w (...).r.7), ale również w (...) Szkolenia (...)w L. oraz (...) Szkole (...) w M..

Współpraca pomiędzy Z. a (...) została ściślej nawiązana w czasie stanu wojennego. Zarząd (...) Z. zawarł w (...) r. liczne porozumienia z Departamentem (...)MSW. Na ich podstawie przejął od terenowych jednostek (...) ochronę operacyjną pasa granicznego, który sięgał nawet 20-30 km w głąb terytorium (...). Działania operacyjne były wówczas również nakierowane na środowiska opozycyjne i kościelne. Doprowadziły do powiększenia tzw. bazy osób rozpracowywanych z (...)(w 1980 r.) do (...) (w 1983 r.)⁸.

Zarząd Z. WOP przeszedł bardzo lekko okres transformacji. Po przekształceniu WOP w Straż Graniczną w służbie w nowej formacji pozostało ponad 90% dawnych żołnierzy.

J. J. (2) napisał, na zakończenie studiów w Akademii (...) pracę magisterską pt. „Współdziałanie zwiadu (...) w N. w zakresie zwalczania antysocjalistycznej działalności”⁹.

W okresie służby w (...) B. WOP awansował od stopnia podporucznika do pułkownika, od 1981 r. zajmował stanowisko pomocnika szefa wydziału II zwiadu, od 1985 pełnił obowiązki kierownika sekcji rozpracowania tego wydziału, we wrześniu 1986 r. został wyznaczony na to stanowisko, a dwa lata później objął stanowisko zastępcy szefa wydziału zwiadu.

Odwołującego opiniowano jako oficera zaangażowanego ideowo po stronie socjalistycznych stosunków społeczno-politycznych, przekonanego o wyższości ustroju socjalistycznego i zasady ludowładztwa, prezentującego materialistyczny światopogląd¹⁰.

W latach (...) „czynnie uczestniczył w zwalczaniu osób i postaw wrogich ustrojowi socjalistycznemu w PRL”¹¹

Dla rozstrzygnięcia sporu, czy podczas służby w (...) WOP J. J. (1) nie angażował się w realizację specyficznych – z punktu widzenia podstaw ustrojowych PRL – zadań i funkcji tego państwa, podstawowym było wskazanie zasad rozkładu ciężaru dowodu. Sąd pierwszej instancji nie wyjaśnił tej kwestii, a swoje ustalenia w omawianym zakresie oparł głównie na zeznaniach odwołującego, pomimo, że dowód ten (art. 299 k.p.c.) ma charakter jedynie posiłkowy.

W punkcie 86 uzasadnienia uchwały III UZP 1/20 Sąd Najwyższy podniósł, że pojęcie "służby na rzecz totalitarnego państwa należy odkodować jako punkt wyjścia do analizy sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców. Tym samym nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 r., w tym także aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, zwłaszcza gdy chodzi o osobę, której już raz obniżono świadczenie za samo jej pełnienie”. Natomiast w punkcie 89 zauważył, że zakodowane w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pojęcie służby na rzecz

totalitarnego państwa należy uznać za kryterium wyjściowe, a więc przybierające postać „domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym”. Wynikałoby z tego, że ciężar wykazania, że służba pełniona w wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej formacjach w określonym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, spoczywa na świadczeniobiorcy – w tym wypadku na odwołującym J. J. (1).

Opisana dokumentacja nie wskazuje na to, że pomimo wieloletniej służby w Zarządzie (...) WOP, a zatem formacji, pełniącej funkcję (...)w ramach organizacji, mającej za zadanie obronę granic, J. J. (1) nie wykonywał typowych zadań tej służby, zmierzających do ochrony systemu komunistycznego poprzez przenikanie do wszystkich struktur życia społecznego. Wręcz przeciwnie – służył w stopniach oficerskich, na stanowiskach kierowniczych lub dowódczych wiele lat, ciesząc się dobrą opinią i systematycznie awansując. Nie sposób więc przyjąć, tak jak to uczynił Sąd Okręgowy w Nowym Sączu, że aktywność odwołującego w ramach (...) WOP miała wyjątkowy charakter i służyła ochronie państwa jako takiego lub ochronie obywateli.

Okoliczność pozytywnej weryfikacji odwołującego, stwierdzająca, że odpowiadał on – po rozwiązaniu WOP – wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza Straży Granicznej ma dla sprawy drugorzędne znaczenie, tym bardziej, że – jak podniesiono wyżej – przebieg transformacji dla żołnierzy WOP był wyjątkowo łagodny.

Dlatego też tutejszy sąd nie podzielił stanowiska Sądu Okręgowego co do charakteru służby J. J. (1) i uznał ją za służbę na rzecz totalitarnego państwa zgodnie z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Konsekwentnie nie znalazł podstaw do zmiany zaskarżonych decyzji i dlatego zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Nowym Sączu na podstawie art. 386 §1 k.p.c., oddalając odwołanie na zasadzie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu (98 §1 i 3 k.p.c. oraz §9 ust. 2 i §10 ust. 1 pkt 2 w zw. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, publ. Dz. U. 2018 r., poz. 265).

1 wyroki: z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 r. Nr 2, poz. 15; z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3; z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999 Nr 4, poz. 73, wyrok z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007 Nr 5, poz. 48

2 postanowienie Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r. sygn. akt II UZP 10/11, publ. OSNP 2012/23-24/298, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 1740/19, publ. LEX nr 3059252, wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1226/19, wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 453/19, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2016 r. sygn. akt III AUa 1618/14, wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 1 kwietnia 2014 r. sygn.. akt III AUa 2441/13, publ. LEX nr 1455560, postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 2018 r., I OSK 2848/17, LEX nr 2445886

3 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2017 r., sygn.. akt I UK 212/16)

4 Arkadiusz Nyzis „Rakowiecka w remoncie” Księgarnia Akademicka 2021, <https://inwentarz.ipn.gov.pl>, , <https://youtu.be/1FsdZYLTLw> (audycja: „Nieujawnione tajemnice Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza”)

5 Struktura w 1987 r.:

- Oddział (...)
- Oddział (...)
- Oddział (...)
- Wydział (...)
- Wydział (...)

6 Do sygnatury dopisywano tylko literę (...)

7 dowód: akta osobowe odwołującego

8 Ireneusz Bieniecki „Wojska Ochrony Pogranicza” 2015 Słupsk

9 .Wyd. Warszawa: Instytut Kryminalistyki i Kryminologii ASW, 1980. IPN BU 001834/1269

10 dowód: akta osobowe odwołującego – k. 23, 40,54

11 dowód: część VII opinii okresowej za lata 1981-1983 – k. 46 akt osobowych