

**Sygn. akt VII U 4188/19**

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lutego 2022 r.

**Sąd Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie VII Wydział Pracy  
i Ubezpieczeń Społecznych**

w składzie:

Przewodniczący SSO Renata Gąsior

Protokolant sekr. sądowy Marta Jachacy

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 lutego 2022 r. w Warszawie

sprawy K. Ż.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

o wysokość emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej

na skutek odwołania K. Ż.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 2017 r., znak: (...) (...) ( (...)) oraz z dnia 17 lipca 2017 r. znak: (...) (...) ( (...))

zmienia zaskarżone decyzje:

- z dnia 17 lipca 2017 r. znak: (...) (...) ( (...)) w ten sposób, że zobowiązuje Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. do przeliczenia policyjnej renty inwalidzkiej K. Ż. oraz

- z dnia 17 lipca 2017 r., znak: (...) (...) ( (...)) w ten sposób, że zobowiązuje Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. do przeliczenia emerytury K. Ż.

poczynając od dnia 1 października 2017 roku z pominięciem art. 15c i art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt. 1 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, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708, z późn. zm.) w brzmieniu nadanym w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z dnia 30 grudnia 2016 roku).

SSO Renata Gąsior

## UZASADNIENIE

K. Ż. w dniu 9 sierpnia 2017 r. złożył w Sądzie Okręgowym w Warszawie odwołanie od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 2017 r., znak: (...) (...) ( (...)) w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej oraz z dnia 17 lipca 2017 r. znak: (...) (...) ( (...))

(...) w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej. Zaskarżonym decyzjom zarzucił, że zostały wydane na podstawie przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją RP, a także Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności polegającej m. in. na wydaniu przez organ administracji decyzji na podstawie ustawy sprzecznej z zasadą praworządności, zasadą demokratycznego państwa prawa, ochrony praw nabytych oraz równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, dyskryminującym zróżnicowaniu sytuacji skarżącego w zakresie jego praw, naruszenie prawa do dobrego imienia oraz ochrony czci odwołującego oraz arbitralne, nieproporcjonalne i nieuzasadnione ograniczenie przysługującego mu prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Drastyczne obniżenie wysokości emerytury i renty inwalidzkiej ma charakter nieproporcjonalny i nie znajduje żadnego uzasadnienia, stanowi wyłącznie represję ekonomiczną wobec odwołującego. W ocenie odwołującego zaskarżone decyzje prowadzą do nieuzasadnionego pozbawienia uprawnień nabytych wyłącznie ze względu na jego służbę przed 1990 rokiem, a także ogranicza wysokość świadczeń emerytalnych nabytych przez odwołującego po 1990 r., czyli w służbie dla demokratycznej Polski. Również świadczenie za okres składkowy przez służbę oraz po zwolnieniu ze służby zostaje mu arbitralnie odebrane i powoduje nieuzasadnione różnicowanie sytuacji odwołującego z osobami, które pracowały wyłącznie cywilnie. Takie różnicowanie w ocenie odwołującego stanowi naruszenie Konstytucji RP i Konwencji.

W odpowiedzi na powyższe odwołania Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o ich oddalenie. W ocenie organu rentowego zaskarżone decyzje zostały wydane zgodnie z zasadami obliczania wysokości emerytury i renty policyjnej określonymi w art. 15c i art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jak również w oparciu o informację o przebiegu służby ubezpieczonego sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej, z której wynika, że odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ww. ustawy, w okresie od 1 stycznia 1984 r. do 20 marca 1990 r. W związku z powyższym zaskarżoną decyzją organ emerytalno-rentowy dokonał ponownego przeliczenia przysługujących mu świadczeń.

Na wniosek Sądu Okręgowego w Warszawie, postanowieniem z dnia 16 maja 2019 r. sygn. akt III AUo 3186/19 Sąd Apelacyjny w Warszawie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu Warszawa-Praga w Warszawie na podstawie art. 44 k.p.c.

### ***Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:***

K. Ż. urodzony w dniu (...) ukończył wyższe studia zawodowe na wydziale elektrycznym i w dniu 21 czerwca 1968 r. uzyskał tytuł inżyniera elektryka. Z dniem 30 lipca 1965 r. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej i został mianowany starszym oficerem łączności w Wydziale (...). Z dniem 15 stycznia 1972 r. został przeniesiony na stanowisko inżyniera Sekcji (...) Wydziału (...) Zarządu (...) MSW. Z dniem 16 maja 1980 r. został mianowany na stanowisko kierownika Sekcji (...) Wydziału (...) Zarządu (...) MSW. Z dniem 1 marca 1988 r. został mianowany starszym inspektorem Wydziału (...). Z dniem 1 czerwca 1988 r. został mianowany na stanowisko zastępcy naczelnika Wydziału (...). W okresie od 27 czerwca 1988 r. do 1 lipca 1988 r. był oddelegowany służbowo do C.. W dniu 20 marca 1990 r. został zwolniony ze służby – zastępcy naczelnika na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 z dnia 31 lipca 1985 r. (Dz. U. Nr 38 poz. 181 z 1985 r.). (dyplom z 22 października 1968 r.; przebieg służby; wniosek personalny z 20 października 1965r.; wniosek personalny z 18 listopada 1975 r.; wniosek personalny z 1 maja 1980r.; wniosek o nadanie stopnia Milicji Obywatelskiej z 18 czerwca 1985r.; wniosek personalny z 26 maja 1988r.; karta zwolnienia z 16 marca 1990r. - akta IPN).

K. Ż. jako kierownik Sekcji (...) Wydziału (...) Zarządu (...) MSW sprawował nadzór nad eksploatacją telefonicznych i telegraficznych systemów łączności dalekosiężnej – była to łączność międzymiastowa, między W., a miastami wojewódzkimi, a także łączność międzynarodowa ze stolicami państw Demokracji Ludowej. Umiejętnie kierował podległymi mu pracownikami kadry technicznej w sposób wychowawczy i mobilizujący. Organizował zespół pracowników do wykonywania pracy zmianowej na trzech zmianach. W praktyce wykonywał naprawy urządzeń łączności, pomiary eksploatacyjne łączy telekomunikacyjnych, dbał, aby wszystko funkcjonowało. Wyróżniał się zaangażowaniem, wnikliwością, własną inicjatywą i zdolnościami organizatorskimi i pracowitością. Był współautorem dwóch projektów technicznych dotyczących rozbudowy i modernizacji telefonicznej łączności przewodowej.

Ubezpieczony był upoważniony do wykonywania prac o charakterze obronnym w zakresie planowania i organizacji rządowej i resortowej łączności telefonicznej oraz systemu (...). Był wyróżniającym się oficerem służby łączności. W czasie nieobecności Naczelnika kierował wydziałem w ramach zastępstwa. Brał udział w pracach modernizacyjnych (...). (opinie służbowe; zarządzenie wewnętrzne Nr O16/87; wniosek personalny z 26 maja 1988 r.; ocena realizacji zadań służbowych za okres od 23 lutego 1985 r. do 26 maja 1988 r., indywidualna karta przeglądu kadrowego – akta IPN).

Decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 15 maja 1990 r. nr ewid. (...) odwołującemu przyznano emeryturę policyjną od dnia 21 marca 1990 r. Decyzją Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 grudnia 1990 r. nr ewid. (...) przyznano K. Ż. prawo do policyjnej renty inwalidzkiej od 21 marca 1990 r. Policyjna renta inwalidzka została zawieszona z uwagi na pobieranie korzystniejszej policyjnej emerytury. Świadczenie K. Ż. zostało obniżone w 2009 r. na skutek ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową, ubezpieczony nie odwołał się wówczas od decyzji organu rentowego. Od dnia 1 marca 2017 r. wysokość emerytury K. Ż. wynosiła 4.935,13 zł (decyzja ZER MSWiA z 15 maja 1990 r. i z 27 grudnia 1990 r. k. 1 - 2 a.e., decyzja ZER MSWiA z 17 grudnia 2009r. – nienumerowane karty a.e., decyzja ZER MSWiA z 27 lutego 2017 r., k. 3 a.e.).

Pismem z dnia 16 maja 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej poinformował Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA, że na podstawie posiadanych akt osobowych stwierdził, iż K. Ż. w okresie od 1 stycznia 1984 r. do 20 marca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której jest mowa w art. 13b 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Służby Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (informacja o przebiegu służby z 16 maja 2017 r., k. 4 a.e.).

W związku z powyższym Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w dniu 17 lipca 2017 r. decyzję znak: (...) (...) ( (...)) na mocy której, w oparciu o art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ustalił wysokość emerytury K. Ż. na kwotę 2.278,61 zł, a decyzją (...) ( (...)), w oparciu o art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ustalił wysokość policyjnej renty inwalidzkiej K. Ż. na kwotę 750,00 zł (decyzje Dyrektora ZER MSWiA z 17 lipca 2017 r., k. 6-7 a.e.).

Sąd Okręgowy ustalił powyższy stan faktyczny na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy, w tym w aktach organu rentowego oraz akt służbowych odwołującego z okresu służby w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych z lat 1965-1990. Dokumenty, na których Sąd oparł swoje ustalenia, zasługiwały w całości na uwzględnienie. Ich wiarygodności nie kwestionował zarówno odwołujący, jak i organ rentowy w toku postępowania sądowego. Dodatkowo ustalając stan faktyczny uwzględnił jako wiarygodne zeznania odwołującego K. Ż., który opisał przebieg i charakter wykonywanych w tym czasie czynności. Relacje odwołującego w tym zakresie były przy tym zbieżne z przebiegiem służby wynikającym z dokumentacji osobowej. Wobec powyższego Sąd uznał ustalone fakty za wystarczające do wydania rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

### ***Sąd Okręgowy zważył, co następuje:***

Odwołanie było zasadne.

Spór w przedmiotowej sprawie sprowadzał się do ustalenia, czy decyzja ponownie ustalająca wysokość przysługującej K. Ż. emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, czy też – zgodnie z żądaniem odwołującego – winna podlegać zmianie. Stanowisko odwołującego koncentrowało się na zakwestionowaniu zastosowanych wobec niego przepisów wprowadzonych na mocy art. 1 ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016r. 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. 2016r., poz. 2270), w oparciu o które wojskowy organ emerytalny ponownie przeliczył przysługującą mu emeryturę policyjną z uwzględnieniem okresów służby na rzecz totalitarnego państwa, co prowadziło do obniżenia jej wysokości.

Prezentując wspomniane wyżej przepisy, w pierwszej kolejności należy wskazać na art. 13b 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 723 - dalej jako „ustawa zaopatrzeniowa”), zgodnie z którego treścią za służbę na rzecz państwa totalitarnego uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 roku do dnia 31 lipca 1990 roku w cywilnych i wojskowych instytucjach oraz formacjach wymienionych w ust. 1 tej regulacji. Przepis art. 13b, enumeratywnie określił katalog jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa. Ponadto za służbę na rzecz totalitarnego państwa ustawodawca uznał również służbę na etatach określonych w art. 13b ust. 2 pkt 1 ustawy oraz okresy, o których mowa odpowiednio w art. 13b ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy. Skutki wspomnianej wyżej służby przewiduje art. 15c ust. 1 powołanej ustawy, zgodnie z którego treścią w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa (tj. o której mowa w art. 13b), i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi:

- 1) 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b;
- 2) 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.

Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Dodatkowo należy wskazać, że analogiczne rozwiązania przewiduje art. 22a w odniesieniu do ustalania wysokości rent inwalidzkich.

Weryfikację okresów służby na rzecz totalitarnego państwa reguluje art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) stanowi, że na wniosek organu emerytalnego właściwego według niniejszej ustawy, Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby skazanych funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 13b. Zgodnie zaś z art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej, informacja o przebiegu służby, o której mowa w ust. 1, jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12.

Wymaga zaznaczenia, że wprowadzone nowelizacją ustawy zaopatrzeniowej z 16 grudnia 2016 roku, stanowią kolejną regulację skutkującą obniżeniem emerytur oraz rent inwalidzkich funkcjonariuszom pełniącym „służbę w organach bezpieczeństwa PRL”. W rozwiązaniach poprzedzających ustawę nowelizującą, przyjętych wcześniej w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 2009r., Nr 24, poz. 245), obniżono po raz pierwszy wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 1990r. z 2,6% do 0,7%. Zarówno Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 stycznia 2010r. (Kp 6/09), jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzji z dnia 14 maja 2013r. (15189/10, Lex nr 1324219) uznały wówczas, że nowe rozwiązania nie nałożyły na tę grupę emerytów nadmiernego obciążenia i dotyczyły jedynie praw nabytych niesłusznie, a więc nie można skutecznie kwestionować ich konstytucyjności. W przywołanym orzeczeniu Trybunał Praw Człowieka podkreślił również, że rozpatrywał już sprawy, w których pojawiał się problem uprzywilejowanej pozycji w sferze praw emerytalnych członków elity komunistycznej i policji politycznej w krajach postkomunistycznych oraz potwierdził prawo ustawodawcy chcącego wyeliminować niesprawiedliwe lub nadmierne świadczenia z ubezpieczeń społecznych, dążącego do likwidacji przywilejów byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych do tego rodzaju działań. Równocześnie Trybunał zwrócił uwagę, że podjęte środki nie mogą być nieproporcjonalne. Rozważania, jakie zostały poczynione przez Trybunał Konstytucyjny oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka na gruncie poprzedniej

„ustawy dekomunizacyjnej”, będą pomocne także i przy ocenie niniejszej sprawy, właśnie z uwzględnieniem faktu, że mamy do czynienia z kolejnym swoistym rozliczaniem się z osobami arbitralnie uznanymi za służące państwu totalitarnemu.

Organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję w oparciu o przepisy wprowadzone na mocy wspomnianego art. 1 ustawy zmieniającej. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazano, że ma ona na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. Stwierdzono również, że emerytury i renty osób pełniących służbę ustalono na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do osób pobierających te świadczenia na podstawie ustawy z 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Odnosząc się do podniesionych w odwołaniu zarzutów natury konstytucyjnej, podkreślić należy, że bezpośrednio stosowania Konstytucji przez sądy powszechne nie oznacza przyznania im kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa. Rolą Sądu jest wyłącznie kontrola kwestionowanego orzeczenia w świetle regulacji normatywnych. Natomiast ocena zasadności ich przyjęcia przez ustawodawcę wykracza poza kompetencje Sądu, który jest obowiązany stosować prawo (wobec zasady trójpodziału podziału władz - art. 10 Konstytucji RP). Jego stanowienie, z uwzględnieniem ram konstytucyjnych, pozostaje w kompetencjach ustawodawcy wyposażonego w demokratyczny mandat od wyborców (art. 10 oraz 95 ust. 1 Konstytucji RP). W konsekwencji, ocena tego, czy zastosowane rozwiązania są uzasadnione, należy w istocie do prawodawcy, wedle aksjologii większości - wyłonionych w demokratycznych wyborach - parlamentarzystów, o ile mieszczą się one w ramach określonych generalnymi ramami Konstytucji RP. W tym kontekście, ocena regulacji w zakresie zgodności z normami konstytucyjnymi należy do Trybunału Konstytucyjnego. Przepis art. 188 Konstytucji jednoznacznie zastrzega orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2002 r., sygn. akt III CKN 326/01). Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08, LEX nr 550930 i z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNC 2016 Nr 12, poz. 148 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2010 r., II GSK 1208/10, LEX nr 746078 i powołane w nich orzeczenia). Powyższe nie zmienia jednak faktu, na co też Sąd Okręgowy zwraca uwagę, że ustawa zaopatrzeniowa w brzmieniu nadanym nowelizacją z grudnia 2016 r. oraz wydane na jej podstawie decyzje, mogą budzić uzasadnione wątpliwości w zakresie ich zgodności z zasadą godności jednostki, zasadą rządów prawa, zasadą równości, czy zasadą proporcjonalności, w szczególności, że zostały wydane po niemal 27 latach od transformacji ustrojowej. Nie można pomijać, że ustawa zaopatrzeniowa wprowadza w art. 13b oraz art. 15c i art. 22a de facto odpowiedzialność zbiorową i swoim zakresem podmiotowym obejmuje, bez wyjątków, wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju wykonywanych czynności, czy zajmowanego stanowiska. Tego rodzaju regulacje zaprzeczają istocie zasady rządów prawa. Zasada ta oznacza obowiązek władz publicznych traktowania osób w sposób adekwatny i proporcjonalny do ich postawy, zasług i przewinień. Niedopuszczalne zatem jest zastosowanie jakichkolwiek represji w stosunku do osób tylko za to, że pracowały lub służyły w okresie poprzedzającym zmianę ustroju państwa polskiego. Nawet uznanie, że niektóre instytucje funkcjonujące przed tą zmianą działały w sposób budzący dziś poważne wątpliwości prawne i moralne, nie uprawnia prawodawcy do stwierdzenia, że wszystkie osoby tam zatrudnione były przestępcami. W tym też kontekście, zdaniem Sądu, działania ustawodawcy polegające na arbitralnym obniżeniu wysokości emerytury i renty inwalidzkiej ubezpieczonemu trudno jest uzasadnić dążeniem do jakiegokolwiek słusznego celu leżącego w interesie publicznym. Zastosowanie nowego wskaźnika emerytury i renty miało charakter automatyczny, bez uwzględnienia faktycznie wykonywanych obowiązków, jak również pełnionej funkcji przez

odwołującego. Ustawa zmieniająca w gruncie rzeczy zadziałała bez rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych oraz tymi, którzy jedynie należeli do personelu technicznego.

W przedmiotowej sprawie Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał zaskarżoną decyzję jedynie na podstawie informacji o przebiegu służby odwołującego sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej w dniu 16 maja 2017 r. Ten dokument stanowił podstawę obniżenia emerytury policyjnej. Wymaga jednak podkreślenia, że wskazuje on jedynie, że odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której jest mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w okresie od 1 stycznia 1984 r. do 20 marca 1990 r. Treść dokumentu nie precyzuje natomiast na jakiej dokładnie podstawie służba odwołującego została zakwalifikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego.

W tym kontekście na uwagę zasługuje pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2011r., sygn. akt II UZP 10/11, który Sąd Okręgowy w całości podziela – zgodnie z którym 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). Z tego wynika, że ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą wiązać również sądu rozpoznającego przedmiotową sprawę.

Tożsame stanowisko w aktualnym stanie prawnym zajął Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20, w której stwierdził, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. W uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia Sąd Najwyższy zważył, że wiązanie informacją o przebiegu służby 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 (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. Informacja o przebiegu służby nie jest więc władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), lecz jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby fizycznej. Wskazana czynność ma charakter stricte informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie określonych faktów, zamieszczonych w aktach osobowych funkcjonariusza, celem ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych. Władczym rozstrzygnięciem wobec skarżącego jest decyzja organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego i jego wysokości. Zatem dopiero decyzja organu emerytalnego podlega kontroli sądowej. Natomiast właściwym sądem dokonującym tej kontroli jest sąd powszechny, a ten, podczas rozpoznawania istoty sprawy, będzie uprawniony do weryfikacji informacji z IPN w postępowaniu dowodowym (zob. także uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09). Przedmiotowy wniosek wydaje się naturalny, skoro ustawowym zadaniem sądu powszechnego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych jest merytoryczne rozpoznanie odwołania. Wydany werdykt musi poprzedzać postępowanie dowodowe, bo taka jest podstawowa funkcja sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy (art. 175 Konstytucji), zwłaszcza w sprawach ubezpieczeniowych, w których nota bene nie stosuje się szeregu ograniczeń dowodowych (zob. art. 473 k.p.c.). Oceny tej nie zmienia, że informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., bowiem przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody. Przecież 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 na tle tego rodzaju spraw orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie akceptuje takie rozwiązanie, to jest, że okoliczności

mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowodniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego.

Wprawdzie powołana uchwała zapadła w sprawie jednostkowej, ale pogląd prawny, jaki wyraził w niej Sąd Najwyższy, Sąd Okręgowy podziela. To z kolei oznacza, że w analizowanym przypadku stwierdzenie o pełnieniu służby na rzecz totalitarnego państwa 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 z dnia 18 lutego 1994r.). W tym też kontekście warto zwrócić uwagę na podsumowanie powyższego wątku dokonane w uzasadnieniu uchwały z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20, gdzie Sąd Najwyższy stwierdził, że skoro sądu powszechnego nie wiąże informacja o przebiegu służby, to w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji jej przebiegu w konkretnym wypadku, na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w szczególności na podstawie długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca pełnienia służby, czy też zajmowanego stanowiska (§ 59 uchwały SN). W tym zakresie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na potrzebę sięgania do opinii służbowych funkcjonariuszy, uwzględniania ogólnych reguł dowodzenia: rozkładu ciężaru dowodu, dowodu prima facie, domniemań faktycznych, wynikających z informacji o przebiegu służby (§ 60 uchwały SN). Wskazano, że przy ocenie zasadności objęcia konkretnej osoby zakresem ustawy okolicznością, której nie można pominąć jest sam fakt weryfikacji w 1990 r. (§ 92 uchwały SN).

Uwzględniając powołane wyżej poglądy, Sąd Okręgowy przeprowadził w przedmiotowej sprawie postępowanie dowodowe w wyniku którego ustalił, że w przypadku K. Ż. nie zachodziły okoliczności pozwalające na zakwalifikowanie jego służby za służbę na rzecz państwa totalitarnego. Zebrany w sprawie materiał dowodowy zdaniem Sądu nie daje jakichkolwiek podstaw do stanowczego i jednoznacznego ustalenia, że ubezpieczony swoimi działaniami w jakikolwiek sposób naruszył prawa człowieka podczas służby na rzecz państwa totalitarnego, bądź też popełnił jakiegokolwiek przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego czy prywatnego.

W toku postępowania Sąd Okręgowy poddał analizie akta służby odwołującego. Wynika z nich, że z dniem 30 lipca 1965 r. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej i został mianowany starszym oficerem łączności w Wydziale (...). Z dniem 15 stycznia 1972 r. został przeniesiony na stanowisko inżyniera Sekcji (...) Wydziału (...) Zarządu (...) MSW. Z dniem 16 maja 1980 r. został mianowany na stanowisko kierownika Sekcji (...) Wydziału (...) Zarządu (...) MSW. Z dniem 1 marca 1988 r. został mianowany starszym inspektorem Wydziału (...). Z dniem 1 czerwca 1988 r. został mianowany na stanowisko zastępcy naczelnika Wydziału (...). W okresie od 27 czerwca 1988 r. do 1 lipca 1988 r. był oddelegowany służbowo do C.. W dniu 20 marca 1990 r. został zwolniony ze służby.

Sąd zwrócił przy tym uwagę, że zgodnie z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 8 ustawy zaopatrzeniowej – co prawdopodobnie stanowiło podstawę negatywnej kwalifikacji spornego okresu służby ubezpieczonej przez IPN, czego jednak, jak wskazano wyżej, nie sprecyzowano – za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. m. in. w służbach i jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i ich poprzedniczek oraz ich odpowiednikach terenowych wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, w tym Zarządzie (...) od dnia 1 stycznia 1984 r. Na tle cytowanego wyżej orzecznictwa zdaniem Sądu okoliczność ta nie jest jednak wystarczająca do zakwalifikowania spornego okresu służby odwołującego jako służby na rzecz państwa totalitarnego skutkującego obniżeniem przysługującej mu emerytury.

Wspomniane wyżej dokumenty nie zawierały szczegółowych informacji precyzujących na czym polegała praca K. Ż.. Z treści opinii służbowej, a także uzasadnień wniosków personalnych oraz wniosków o nadanie odwołującemu stopni Milicji Obywatelskiej, opinii służbowych, a przede wszystkim z zeznań K. Ż. wynika, że odwołujący w spornym okresie w Wydziale (...) Zarządu (...) MSW sprawował nadzór nad eksploatacją telefonicznych i telegraficznych systemów łączności dalekosiężnej – była to łączność międzymiastowa, między W., a miastami wojewódzkimi, a także łączność międzynarodowa ze stolicami państw Demokracji Ludowej. Kierował podległymi mu pracownikami kadry

technicznej. Organizował zespół pracowników do wykonywania pracy zmianowej na trzech zmianach. Wykonywał naprawy urządzeń łączności, pomiary eksploatacyjne łączy telekomunikacyjnych, dbał, aby wszystko funkcjonowało. Wyróżniał się zaangażowaniem, wnikliwością, własną inicjatywą i zdolnościami organizatorskimi i pracowitością. Był współautorem dwóch projektów technicznych dotyczących rozbudowy i modernizacji telefonicznej łączności przewodowej. W czasie nieobecności Naczelnika kierował wydziałem w ramach zastępstwa. Brał udział w pracach modernizacyjnych (...). Głównie zajmował się pracą techniczną w Wydziale i nie posiadał doświadczenia w pracy operacyjnej. Zdaniem Sądu wykonywanie tego rodzaju czynności nie może być oceniane jako działania operacyjne, bezpośrednio zmierzające do zwalczania organizacji i osób walczących o niepodległość Państwa Polskiego w okresie PRL. Ponadto w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy nie można również jednoznacznie stwierdzić, by odwołujący zajmował się w jakimkolwiek stopniu realizacją zadań operacyjnych.

Jednocześnie wskazać należy, że zgodnie z zasadą kontrydiktoryjności obowiązującą w procesie cywilnym, to na stronach postępowania ciąży obowiązek udowodnienia swoich twierdzeń poprzez prezentowanie materiału dowodowego na ich poparcie. W myśl art. 232 k.p.c. to strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Zasada kontrydiktoryjności i dowodzenia swoich twierdzeń obowiązuje również w odrębnym postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2008r., I UK 151/08). Zaskarżenie decyzji organu emerytalnego nie powoduje zmiany w rozkładzie ciężaru dowodu. Natomiast w sytuacji, gdy zmiana decyzji organu rentowego następuje niejako z inicjatywy organu, to na organie spoczywa powinność udowodnienia faktów, z których wywodzi skutki prawne w postaci zmiany decyzji. Tymczasem w przedmiotowej sprawie organ rentowy nie wykazał się inicjatywą dowodową i nie zakwestionował argumentów przedstawionych przez stronę odwołującą, a dotyczących zadań wykonywanych w spornych latach. Swoje stanowisko w zakresie oceny przebiegu służby odwołującego oparł wyłącznie na informacji Instytutu Pamięci Narodowej, nie czyniąc zadość obowiązkowi dowodzenia, o którym była mowa. Jednocześnie w ocenie Sądu w świetle wspomnianych wyżej rozważań prawnych i poglądów orzecznictwa nie sposób przyjąć, że do zastosowania ustawy wystarczający jest sam fakt pozostawiania przez odwołującą na etacie danej jednostki, jak również potwierdzenie prawidłowości informacji o przebiegu służby w świetle ww. ustawy przez Instytut Pamięci Narodowej.

Podkreślić przy tym należy, że świadczenie emerytalne odwołującego zostało już uprzednio obniżone na podstawie ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową z 2009 r. W tym stanie rzeczy Sąd uznał obniżenie w skarżonej decyzji z 17 lipca 2017 r. emerytury K. Ż. za ponowną sankcję, naruszającą zasadę *ne bis in idem*. Pierwsza zmiana obniżająca ich świadczenia emerytalne w związku ze służbą w tych jednostkach wprowadzona została w 2009 r. i skutecznie zaimplementowała zasadę sankcjonowanej odpowiedzialności za tę służbę, zabierając tym funkcjonariuszom uprzywilejowany przelicznik 2,6% za rok służby i wprowadzając w jego miejsce przelicznik 0,7%. K. Ż. został zatem skutecznie na podstawie prawa ubezpieczeń społecznych poddany negatywnej ocenie, za swoją służbę w jednostkach organów bezpieczeństwa PRL. Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. podkreślił, że obecna, powtórna ingerencja nie niesie ze sobą żadnych nowych argumentów, bo za taki nie można uznać faktu, że poprzednia regulacja nie była pełna (zob. uzasadnienie projektu do ustawy nowelizującej). Nie odkryto nowych aspektów działań funkcjonariusza, czy też wręcz nie zastosowano metody indywidualnej oceny służby. (por. Uchwała SN z 16.09.2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021, nr 3, poz. 28.).

Wobec powyższego, Sąd Okręgowy zważył, że w przypadku odwołującego przepisy ustawy zmieniającej z dnia 16 grudnia 2016 r. nie mogły mieć zastosowania. W ocenie Sądu, biorąc pod uwagę, że w toku procesu nie ujawniono żadnych dowodów przestępczej czy bezprawnej działalności K. Ż. zarzut współudziału w bezprawiu w okresie pełnienia służby w latach 1984-1990, bez badania indywidualnej winy i popełnionych czynów, uzasadnia naruszenie zasady godności wobec odwołującego.

Stwierdzając zatem brak podstaw do zastosowania art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 i art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c., Sąd Okręgowy zmienił zaskarżone decyzje w ten sposób, wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej przysługującej K. Ż. od 1 października 2017r.



ustalił w wysokości obowiązującej do dnia 30 września 2017 r. tj. z pominięciem wspomnianych wyżej przepisów, o czym orzeczono jak w sentencji wyroku.

SSO Renata Gąsior