

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 stycznia 2023 r.

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

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Monika Roslan-Karasińska

Protokolant: sekr. sądowy Marta Jachacy

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 stycznia 2023 r. w Warszawie

sprawy R. Z.

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

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek odwołania R. Z.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W.

z dnia 29 maja 2017 r. znak (...), (...) (...)

1. zmienia zaskarżoną decyzję z dnia 29 maja 2017 r. nr (...) (...), znak (...) w ten sposób, że zobowiązuje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. do przeliczenia emerytury R. Z. poczynając od dnia 1 października 2017 roku z pominięciem art. 15c 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) 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),

2. przyznaje pełnomocnikowi z urzędu adw. P. D. prowadzącemu Kancelarię Adwokacką w W. – ze Skarbu Państwa – Kasy Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie kwotę 180 zł (sto osiemdziesiąt złotych) powiększoną o należną stawkę podatku VAT tytułem nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej ubezpieczonemu z urzędu.

Sygn. akt VII U 4359/19

UZASADNIENIE

R. Z. w dniu 1 sierpnia 2017 r. złożył odwołanie od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 maja 2017 r. nr (...) (...) (nr (...)) w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury i zarzucił skarżonej decyzji naruszenie przepisów:

- art. 2 Konstytucji RP polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego mu świadczenia emerytalnego, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego;

- art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego mu świadczenia emerytalnego, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego mu prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego;

- art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka Podstawowych Wolności polegające na naruszeniu jego godności prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, poprzez przyjęcie, że jego służba stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a tym samym arbitralne przypisanie mu - w akcie prawnym rangi ustawy - winy za działania związane z naruszeniami praw człowieka, których dopuszczali się niektórzy przedstawiciele władzy publicznej PRL oraz niektórzy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL, a do których on w żaden sposób się nie przyczynił;

- art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. i: art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych i Wolności, polegające na zastosowaniu represji bez wykazania winy indywidualnej, zastąpienie w tym zakresie władzy sądowniczej władzą ustawodawczą i odwróceniu w ten sposób zasady domniemania niewinności przez uznanie wszystkich funkcjonariuszy będących w służbie przed 31 lipca 1990 r. za winnych działań zasługujących na penalizację;

- art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na arbitralnym naruszeniu jego osobistych praw majątkowych i prawa do poszanowanie mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia jego prawa do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej.

W oparciu o powyższe zarzuty odwołujący wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez przyznanie mu świadczenia emerytalnego w dotychczasowej wysokości, tj. w kwocie 1.147,69 złotych brutto oraz o zasądzenie kosztów postępowania wedle norm przepisanych (odwołanie, k. 3-22 a.s.).

W odpowiedzi na powyższe odwołanie Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jego oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania wedle norm przepisanych. W ocenie organu rentowego zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wysokość świadczenia została ustalona na podstawie uzyskanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji Nr 317543/2017 z dnia 16 marca 2017 r. o przebiegu służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b powołanej ustawy. Organ wskazał, że w myśl art. 13a ust. 5 powołanej ustawy informacja o przebiegu służby, o której mowa w ust. 1 (sporządzona przez Instytut Pamięci Narodowej), jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12 ustawy. Wskazany przepis stanowi, że określenie, które osoby pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., należy do Instytutu Pamięci Narodowej (ust. 1). Zmiany informacji, o której mowa powyżej, może dokonać jedynie Instytut Pamięci Narodowej, zatem tam zdaniem organu należy kierować ewentualne wnioski i zarzuty dotyczące zapisów zawartych w informacji o przebiegu służby (odpowiedź na odwołanie k. 23-25 a.s.).

Na wniosek Sądu Okręgowego w Warszawie, postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2019 r. sygn. akt III AUo 5932/19 Sąd Apelacyjny w Warszawie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu Warszawa-Praga w Warszawie (k. 47 a.s.).

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

R. Z. urodził się (...), jest z zawodu inżynierem mechanikiem. Ubezpieczony w latach 1967-1972 pracował na stanowisku technologa. Do Milicji Obywatelskiej wstąpił w dniu 1 marca 1972 r., ukończył Wyższą Szkołę (...) (...) w L. w okresie od 7 czerwca 1972 r. do 27 marca 1973 r. z wynikiem ogólnym dobrym. W latach 1972-1976 pełnił służbę w Wydziale (...) Komendy Wojewódzkiej w Z.. W 1976 r. został służbowo przeniesiony do Wydziału (...) Komendy (...) w W. (później (...) Urzędu Spraw Wewnętrznych). Od 1 listopada 1976 r. pracował na stanowisku starszego inspektora w Wydziale (...) Komendy (...) w W.. Od września 1980 r. kierował w zastępstwie Sekcją (...) Wydziału (...) Komendy (...) w W.. Następnie od 1 listopada 1985 r. zajmował stanowisko kierownika sekcji Wydziału (...) (...) Urzędu Spraw Wewnętrznych. Ubezpieczony w Wydziale (...) (...) zajmował się ochroną środowiska akademickiego, posiadał tajnych współpracowników, którzy byli potrzebni mu od ochrony obiektu, który kontrolował. Zajmował się ochroną uczelni wyższych, Uniwersytetu (...), Politechniki oraz pozostałych uczelni. Jego praca polegała na tym, żeby zabezpieczyć środowisko przed działaniem zewnętrznym, sabotażem, żeby nie było działania obcego wywiadu na terenie Polski. Nie podejmował działań przeciwko Związkom Zawodowym ani Kościołowi. Odwołujący był oceniany jako pracownik samodzielny, zdyscyplinowany, zaangażowany w wykonywanie powierzonych obowiązków. Wielokrotnie wyróżniany nagrodami pieniężnymi i odznaczany. Od 1989 roku pracował w Wydziale (...). Odwołujący został zwolniony z służby z dniem 31 lipca 1990 r. w związku z likwidacją Służby Bezpieczeństwa. W 1990 roku został zweryfikowany negatywnie, jednak po jego odwołaniu otrzymał decyzję o pozytywnej weryfikacji (wnioski personalne k. 66, k. 68, k. 74, k. 83, k. 88v, wnioski o przyjęcie do służby k. 94, przebieg służby, k. 58 – 60, opinie służbowe z 9 października 1980 r., 27 marca 1973 r., 28 września 1985 r., 27 sierpnia 1987 r. - akta IPN, zeznania R. Z., k. 124-125 a.s.).

Decyzją z dnia 21 września 1990 r., nr (...) odwołującemu przyznano prawo do emerytury milicyjnej od dnia 1 sierpnia 1990 r., świadczenie było waloryzowane (decyzja z dnia 21 września 1990 r., k. 1 a.e., decyzja Dyrektora ZER MSWiA z 27 lutego 2009r., k. 10 a.e.).

W 2009 roku R. Z. po raz pierwszy obniżono emeryturę w związku z służbą w Milicji Obywatelskiej za okres od 1 marca 1972 r. do 31 lipca 1990 r. na podstawie decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 października 2009 r. nr (...) i 17 grudnia 2009 r. nr (...) zmniejszając jej wysokość na kwotę 907,17 zł. Wyrokiem z 8 listopada 2010 r. sygn. akt XIII U 3691/09 Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołanie od powyższych decyzji z (decyzje o ponownym ustaleniu emerytury z dnia 13 października 2009 r. i 17 grudnia 2009 r., wyrok SO w Warszawie z dnia 8 listopada 2010 r. sygn. akt XIII U 3691/09 – nienumerowane karty akt organu rentowego).

Decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2017 r. po dokonaniu waloryzacji emerytury policyjnej ustalono nową wysokość świadczenia na kwotę 1.157,69 złotych (decyzja Dyrektora ZER MSWiA z 27 lutego 2017 r., k. 2 a.e.)

W związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 2270), pismem z dnia 16 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej poinformował Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA, że na podstawie posiadanych akt osobowych stwierdził, iż R. Z. w okresie od 1 marca 1972 r. do 31 lipca 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 Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (informacja o przebiegu służby z 16 marca 2017 r., k. 3 a.e.).

W związku z powyższym Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w dniu 29 maja 2017 r. decyzję nr (...), 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 R. Z. na kwotę 854,00 zł (decyzja Dyrektora ZER MSWiA z 29 maja 2017 r., k. 6 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 z lat 1972-1990. 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 Sąd ustalając stan faktyczny, uwzględnił jako wiarygodne zeznania M. Z. i odwołującego R. Z., 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 R. Z. emerytury policyjnej 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 2009 r., Nr 24, poz. 245), obniżono po raz pierwszy wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 1990 r. z 2,6% do 0,7%. Zarówno Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 stycznia 2010 r. (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 1944r. do 31 lipca 1990r. 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 zakreślonych 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 sędziogo 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, iż 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, iż 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 marca 2017 r. 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 sierpnia 1972 r. do 31 lipca 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 2011 r., 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 związanie 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 Pamięi 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, iż w przypadku R. Z. 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 został on przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej w 1972 r., ukończył Wyższą Szkołę (...) w L. z wynikiem ogólnym dobrym. W latach

1972-1976 był pełnił służbę w Wydziale (...) Komendy Wojewódzkiej w Z.. W 1976 r. został służbowo przeniesiony do Wydziału (...) Komendy (...). Od 1 listopada 1976 r. pracował na stanowisku starszego inspektora w Wydziale (...) (...). Od września 1980 r. kierował w zastępstwie Sekcją (...) Wydziału (...) (...). Następnie od 1 listopada 1985 r. stanowisko kierownika sekcji Wydziału (...) (...). Od 1989 roku pracował w Wydziale (...). Odwołujący został zwolniony z służby w (...) Urzędzie Spraw Wewnętrznych w W. z dniem 31 lipca 1990 r. w związku z likwidacją Służby Bezpieczeństwa. W 1990 roku został zweryfikowany negatywnie, jednak po jego odwołaniu otrzymał decyzję o pozytywnej weryfikacji.

Dokumenty, na których opierał się Sąd zawarte w aktach rentowych i osobowych ubezpieczonego poparte również jego zeznaniami zawierały informacje precyzujące, na czym polegała praca odwołującego. Z treści opinii służbowych, a także uzasadnień wniosków personalnych wynika, że odwołujący w spornym okresie w zajmował się przede wszystkim ochroną i kontrolą środowisk pracowniczych i studenckich w tym uczelni wyższych, Uniwersytetu (...) i Politechniki (...). Odwołujący był oceniany jako pracownik samodzielny, zdyscyplinowany i odpowiedzialny posiadający dużą wiedzę oraz doświadczenie. Kierowane przez niego jednostki uzyskiwały bardzo dobre wyniki. Zdaniem Sądu o ile wykonywanie tego rodzaju czynności może być oceniane jako działania operacyjne, o tyle nie sposób ponad wszelką wątpliwość określić ich jako bezpośrednio zmierzających do zwalczania organizacji i osób walczących o niepodległość Państwa Polskiego w okresie PRL.

Sąd zwrócił przy tym uwagę, że zgodnie z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 1 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 Biuro (...). 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.

Poza wskazanymi okolicznościami, zaakcentowania wymaga również i to, że zgodnie z zasadą kontradiktoryjności 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 kontradiktoryjności i dowodzenia swoich twierdzeń obowiązuje również w odrębnym postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2008 r., 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 latach 1972-1990. 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 odwołującego na etacie danej jednostki, jak również potwierdzenie prawidłowości informacji o przebiegu służby przez Instytut Pamięci Narodowej.

Na marginesie sąd pragnie wskazać, że brzmienie art. 13b ust. 1 pkt 5 wskazuje na to, że aby przypisać ubezpieczonemu służbę na rzecz totalitarnego państwa, konieczny jest nie tylko fakt służby w wymienionej w przepisie jednostce, ale także wykonywanie skonkretyzowanych czynności w ramach tej służby. Wobec czego, aby przypisać odwołującemu służbę na rzecz totalitarnego państwa w spornym okresie jego pracy, konieczne było nie tylko ustalenie, iż wykonywał jakiegokolwiek czynności operacyjne, ale wykazanie, że godziło to w prawa i wolności obywateli – czego nie można przypisać ubezpieczonemu. Wprawdzie w aktach służby odwołującego znajduje się wzmianka, iż realizował zadania operacyjne, tym niemniej informacja ta była zbyt ogólna i dotyczyła jedynie operacyjnej kontroli środowisk pracowniczych i studenckich, która zgodnie z pozostałym materiałem dowodowym w zgromadzonym w sprawie miała

polegać jedynie na zabezpieczeniu tego środowiska przed działaniem zewnętrznym, obcego wywiadu na terenie kraju. Okoliczność ta nie wystarcza by sformułować tezę co do podejmowania przez niego takich działań, które z perspektywy prawnej i społecznej winny być oceniane negatywnie.

Podkreślenia nadto wymaga, że jest to kolejna już decyzja obniżająca świadczenie odwołującemu, przy czym pierwotnie wydana w tym przedmiocie decyzja ostatecznie pozostała w takim samym kształcie, a odwołanie zostało oddalone wskutek postępowania sądowego przeprowadzonego przez Sąd Okręgowy w Warszawie (sygn. akt XIII U 3691/09). Przeprowadzona w ww. postępowaniach weryfikacja decyzji prowadziła do zakwalifikowania służby odwołującego jako służby na rzecz reżimu komunistycznego, uzasadniającego decyzję o obniżeniu przysługującej mu emerytury, która została dokonana z pominięciem analizy konkretnego przypadku, a jedynie w oparciu o informację z przebiegu służby odwołującego wydanej przez Instytut Pamięi Narodowej.

Reasumując, ustawowe kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., 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. Brak takiej oceny przybiera charakter odpowiedzialności zbiorowej, przypisując wszystkim emerytowanym funkcjonariuszom działalność na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym domniemanie dopuszczenia się przez nich łamania praw człowieka i naruszania jego podstawowych wolności. Stosowanie odpowiedzialności zbiorowej, oderwanej od oceny zindywidualizowanych czynów funkcjonariuszy, zbliżyłoby cele spornej ustawy do mechanizmów stosowanych w czasach państwa totalitarnego, aniżeli w demokratycznym państwie prawa. Dokonanie swobodnej oceny materiału dowodowego, zgromadzonego w sprawie, realizuje prawo jednostki, obywatela demokratycznego państwa prawa do sprawiedliwego, rzetelnego rozpoznania jego zindywidualizowanej, kontradiktoryjnej sprawy, przy zachowaniu podstawowych gwarancji procesowych i materialnych w zakresie ochrony świadczeń, które przyznano mu prawem krajowym i w wiążących Polskę umowach międzynarodowych (tak wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 19 listopada 2020 r., sygn. III AUa 115/20).

W tych okolicznościach Sąd Okręgowy zważył, że w przypadku ubezpieczonego przepisy ustawy zmieniającej z dnia 16 grudnia 2016 r. nie mogły mieć zastosowania. Biorąc pod uwagę, że w toku procesu nie ujawniono żadnych dowodów przestępczej działalności R. Z., to zarzut współudziału w bezprawiu w okresie pełnienia służby w latach 1972-1990, bez badania indywidualnej winy i popełnionych czynów, jest bezpodstawny. Stwierdzając zatem brak podstaw do zastosowania art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję w sposób określony w sentencji wyroku.

Odwołujący reprezentowany był przez pełnomocnika z urzędu adwokata P. D.. W związku z tym w punkcie 2 sentencji wyroku Sąd przyznał ze Skarbu Państwa - Kasy Sądu Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie na rzecz pełnomocnika kwotę 180 zł powiększoną o podatek VAT, tytułem wynagrodzenia za pomoc prawną udzieloną z urzędu. Zgodnie z § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. z 2019r., poz. 68) w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego oraz w sprawach dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym opłaty wynoszą 90 zł. Z uwagi na nadkład pracy pełnomocnika oraz czas trwania sprawy, Sąd uznał za zasadne przyznanie radcy prawnemu podwójnej stawki wynagrodzenia wynoszącej 180 zł.