

sygn. akt VII U 4802/19

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

30 listopada 2021 r.

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

Przewodniczący SSO Małgorzata Kosicka

Protokolant: st. sekr. sądowy Maria Nalewczyńska

po rozpoznaniu 17 listopada 2021 r. na rozprawie w Warszawie

**odwołania K. N.**

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

z 6 czerwca 2017 r., znak (...)

**o wysokość emerytury policyjnej**

zmienia zaskarżoną decyzję, w ten sposób, że przyznaje K. N. emeryturę policyjną w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

**Sygn. akt VII U 4802/19**

## UZASADNIENIE

24 lipca 2017 r. K. N. odwołanie od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 6 czerwca 2017 r. nr ewid. (...) w przedmiocie ponownego ustalenia emerytury policyjnej w oparciu o znowelizowane przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i innych służb. Ubezpieczony zarzucił skarżonej decyzji naruszenie przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz Konstytucji RP w związku z przepisami Protokołu nr 1 do Konwencji 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 czci odwołującego oraz arbitralne, nieproporcjonalne i nieuzasadnione ograniczenie przysługującego mu prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (odwołanie k. 3-16 a.s.).

W odpowiedzi na powyższe odwołanie z 11 lipca 2018 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jego oddalenie. W ocenie organu rentowego skarżona decyzja została wydana zgodnie z zasadami obliczania wysokości emerytury określonymi w art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz w oparciu o informację o przebiegu służby ubezpieczonego sporządzoną przez Instytut Pamięci Narodowej, z której wynika, że odwołujący w okresie od 13 maja 1985 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ww. ustawy. W związku z powyższym zaskarżoną decyzją organ emerytalno-rentowy dokonał ponownego przeliczenia przysługującego odwołującemu świadczenia. Organ emerytalny podniósł przy tym,

że informacja z IPN o przebiegu służby odwołującego była dla niego wiążąca przy wydaniu decyzji. Wskazał również, że zważywszy powyższe uregulowania prawne nie ma podstaw do uwzględnienia roszczeń odwołującego (odpowiedź na odwołanie k. 18-21 a.s.).

Na wniosek Sądu Okręgowego w Warszawie, postanowieniem z dnia 1 października 2019 r. sygn. akt III A Uo 6299/19 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. (k. 39 a.s.).

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

K. N. urodził się (...) W 1974 r. K. N. ukończył studia w Akademii (...) w P. (bezsporne).

Bezpośrednio po zakończeniu studiów 20 maja 1974 r. K. N. został przejęty do służby w Szkole (...) na stanowisku wykładowcy Wydziału (...) – początkowo na okres służby przygotowawczej, z jednoczesnym nadaniem mu stopnia sierżanta (zeznania odwołującego k. 94-95 a.s.; akta służby odwołującego: podanie k. 4, karta przebiegu służby k. 55-57, wniosek personalny o przyjęcie do MO k. 58, opinia służbowa k. 63 – płyta CD k. 28 a.s.).

W trakcie służby przygotowawczej K. N. prowadził zajęcia wychowania fizycznego. We wrześniu 1974 r. został oddelegowany do prowadzenia zajęć w kompaniach szkolonych w D., a od maja 1975 r. prowadził zajęcia w kompaniach szkolnych (...) w S.. W pracy wykazywał się dobrym przygotowaniem ogólnym, przy czym zgłaszano zastrzeżenia co do braku dyscypliny. 4 czerwca 1975 r. zdał egzamin oficerski w (...) w S., zaś 22 kwietnia 1976 r. został awansowany do stopnia podporucznika MO (zeznania odwołującego k. 94-95 a.s.; akta służby odwołującego: podanie k. 4, karta przebiegu służby k. 55-57, wniosek personalny o przyjęcie do MO k. 58, opinia służbowa k. 63, k. 73; wniosek o nadanie stopnia MO k. 75 – płyta CD k. 28 a.s.).

15 lipca 1976 r. K. N. na własną prośbę został przeniesiony do dyspozycji komendanta (...) im. (...) w L., gdzie objął stanowisko wykładowcy (...). 16 maja 1977 r. ukończył służbę przygotowawczą i został mianowany funkcjonariuszem służby stałej (akta służby odwołującego: karta przebiegu służby k. 55-57; raporty, podania k. 79-82; wniosek personalny k. 84 – płyta CD k. 28 a.s.).

W dalszym okresie służby K. N. kontynuował pracę w charakterze nauczyciela wychowania fizycznego. Prowadził zajęcia z judo i pływania, szkolił funkcjonariuszy. W 1984 r. powierzono mu funkcję kierownika hali sportowej (...) w L. oraz sprawy zakupu i wyposażenia hali, z których to obowiązków wywiązywał się wzorowo, przejawiając wiele inicjatywy i zaangażowania. Od 1 listopada 1987 r. pracował na stanowisku samodzielnego kierownika sekcji zaopatrzenia. W opiniach służbowych wskazywano, że odwołujący bardzo dobrze wykonuje zadania służbowe jako wykładowca wychowania fizycznego, posiada kwalifikacje zawodowe które wykorzystuje w pracy dydaktycznej z podchorążymi i słuchaczami szkoły chorążych, oraz potrafi utrzymać dyscyplinę zajęć i działa motywująco na słuchaczy. Odwołujący systematycznie podnosił wiedzę zawodową i polityczną, a na przełomie października 1979 r. do czerwca 1980 r. odbył studium podyplomowe. Ponadto uczestniczył też w pracach społecznych na odcinku sportu masowego w (...) organizował spartakiady i szkolił sportowców (zeznania odwołującego k. 94-95 a.s.; akta służby odwołującego: opinia służbowa k. 83; wnioski o nadanie stopnia MO k. 93, k. 99, k. 113; świadectwo ukończenia studium k. 95; wniosek k. 98 – płyta CD k. 28 a.s.).

W okresie stanu wojennego, a także po jego uchyleniu, K. N. brał udział jako dowódca plutonu w działaniach na rzecz przywracania porządku publicznego na terenie W.. W pozostałym okresie służby w (...) w L. odwołujący nie miał obowiązków operacyjnych (zeznania odwołującego k. 94-95 a.s.; akta służby odwołującego: wnioski o nadanie stopnia MO: k. 83; k. 113 – płyta CD k. 28 a.s.).

Pod koniec służby K. N. zaczął częściej korzystać ze zwolnień lekarskich. Na swoją prośbę motywowaną bardzo złym stanem zdrowia, z dniem 31 sierpnia 1989 r. odwołujący został zwolniony ze służby w Milicji Obywatelskiej (akta służby

odwołującego: raporty ws. zwolnienia ze służby k. 117, k. 122; notatka z rozmowy ws. zwolnienia k. 118; zaświadczenie k. 119; karta zwolnienia ze służby k. 120 – płyta CD k. 28 a.s.).

Decyzją z 26 października 1989 r. nr ewid. (...) K. N. przyznano prawo do emerytury milicyjnej od 1 września 1989 r. (decyzja z 26.10.1989 r. k. 1 a.r. – akta rentowe).

W 2009 r. K. N. po raz pierwszy obniżono emeryturę w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej za okres od 15 lipca 1976 r. do 31 października 1987 r. na podstawie decyzji ZER MSWiA z 28 października 2009 r. nr (...) oraz z 9 lutego 2011 r. nr W (...). Wyrokiem z 14 czerwca 2012 r. sygn. akt XIII U 13153/10 Sąd Okręgowy w Warszawie zmienił powyższe decyzje, zaliczając za ww. okres według wskaźnika 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby. Wyrokiem z 6 czerwca 2013 r. sygn. akt III AUa 2596/12 Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację organu rentowego od powyższego orzeczenia (wyrok SO w Warszawie z 14.06.2012 r. k. 93v a.s.; wyrok SA w Warszawie z 6.06.2013 r. k. 99v a.s.).

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 31 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej poinformował Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA, że na podstawie posiadanych akt osobowych K. N. w okresie od 15 lipca 1976 r. do 31 października 1987 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której jest mowa w art. 13b ww. ustawy (informacja o przebiegu służby z 31.03.2017 r. – akta rentowe).

W związku z powyższym Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w dniu 6 czerwca 2017 r. decyzję nr ewid. (...), 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. N. w kwocie 2.069,02 zł. W uzasadnieniu organ wskazał, że wskaźnik podstawy wymiaru emerytury strony odwołującej się za okres służby na rzecz totalitarnego państwa obniżono do 0,0 % podstawy wymiaru za każdy rok we wskazanym okresie i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Organ ubezpieczeniowy powołując się na treść art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dodatkowo uznał, że wysokość ustalonego jak wyżej świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czyli 2069,02 zł brutto. W związku z tym zakład ostatecznie ustalił wysokość świadczenia dla odwołującego na taką właśnie kwotę (decyzja Dyrektor ZER MSWiA z 06.06.2017 r. – akta rentowe).

Przed wydaniem zaskarżonej decyzji wysokość emerytury ubezpieczonego określono decyzją waloryzacyjną z 27 lutego 2017 r. na 3696,31 zł brutto, począwszy od 1 marca 2017 r. (decyzja Dyrektor ZER MSWiA 27.02.2017 r. – akta rentowe).

Powyższy stan faktyczny sąd ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w aktach rentowych, w aktach osobowych nadesłanych przez IPN, a także na podstawie zeznań odwołującego w zakresie, w jakim dotyczyły wykonywanych przez niego czynności. Zeznania te sąd uznał za wiarygodne, spójne wewnętrznie oraz logiczne, a również znajdujące potwierdzenie – w zakresie czynności służbowych – w dowodach z dokumentów zawartych w aktach personalnych i aktach sprawy. Sąd nie miał wątpliwości co do autentyczności rzeczonych dokumentów, jak również w zakresie prawdziwości ich treści, nie były one kwestionowane przez żadną ze stron postępowania, a sąd nie znalazł podstaw, by czynić to z urzędu. Są to dokumenty sporządzane w prawem przepisanej formie, przez uprawnione organy.

### **Sąd zważył, co następuje:**

Odwołanie było uzasadnione.

Sąd podkreśla, że podziela powszechnie uznaną i powielaną w szeregu uchwał, rezolucji i stanowisk organów narodowych i międzynarodowych potrzebę potępienia reżimów komunistycznych, jak i konieczność demontażu dziedzictwa tego totalitarnego ustroju, która powinna znaleźć wyraz również w likwidacji przywilejów nabytych przez osoby, które ten zbrodniczy system tworzyły i umacniały.

Istniejący stan faktyczny pomiędzy stronami procesu nie był kwestionowany w toku postępowania sądowego. Przedmiot sporu dotyczył rozważenia, czy organ rentowy zasadnie na podstawie 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, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 708 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą zaopatrzeniową” dokonał obniżenia emerytury policyjnej. Odwołujący zarzucał decyzji oparcie rozstrzygnięcia merytorycznego dotyczącego jego emerytury o przepisy będące niezgodne z Konstytucją RP oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję w oparciu o przepisy wprowadzone na mocy art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 2270) zwanej dalej „ustawą zmieniającą”. Należy zwrócić uwagę, że tym samym drugi raz zdecydowano się obniżyć emerytury osobom, które pełniły służbę na rzecz państwa totalitarnego, bowiem w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 2009, Nr 24, poz. 145) 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%. W aktualnie zaś zmienionych regulacjach przepis art. 15c ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że emerytura osoby pozostającej w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok tej służby a przy tym, a jej wysokości nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Wysokość zaś emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej 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. Zatem ustawodawca zdecydował się na ponowne obniżenie wysokości emerytur policyjnej pracownikom, którzy wówczas pełnili służbę. W uzasadnieniu projektu dotyczącego wprowadzenia ustawy zmieniającej wskazano na konieczność kolejnego ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. 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 dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W kontekście zasadności pierwszego obniżenia emerytur osób pełniących służbę w okresie PRL wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 stycznia 2010 r. (K 6/09) oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzji z dnia 14 maja 2013 r. (15189/10), które stwierdziły, że nowe rozwiązania nie nałożyły na tę grupę emerytów nadmiernego obciążenia i dotyczyły jedynie praw nabytych niesłusznie. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie dawało możliwości postawienia zarzutu niekonstytucyjności wprowadzonych wówczas przepisów przez ustawodawcę. Wymaga podkreślenia, że Sąd Okręgowy w Warszawie wystosował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego w celu wypowiedzenia się co do zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 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). Pomimo zawiśnięcia sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniu 27 lutego 2018 r. pod sygnaturą P 4/18, do dnia dzisiejszego nie zostało wydane orzeczenie w tej sprawie. Utrzymujący się stan prawny dał podstawę sądowi do rozpoznania zasadności wystosowanych zarzutów przez stronę odwołującą. W tej kwestii należało również kierować się wytycznymi Sądu Apelacyjnego, który nakazał prowadzić niniejsze postępowanie, a następnie wydać wyrok. Natomiast Trybunał Praw Człowieka 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 jednak nieproporcjonalne.

Zdaniem Sądu Okręgowego ustawa zaopatrzeniowa, jak też wydana na jej podstawie decyzja, uzasadnia wątpliwości, co do jej zgodności z zasadą godności jednostki, zasadą rządów prawa, zasadą równości, zasadą proporcjonalności z uwagi na jej wydanie po niemal 27 latach od transformacji ustrojowej oraz z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości. Ustawa zaopatrzeniowa w art. 13b oraz art. 15c i art. 22a ponownie wprowadza 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 ubezpieczonej trudno uzasadnić dążeniem do jakiegokolwiek słusznego celu leżącego w interesie publicznym. Zastosowanie nowego wskaźnika emerytury miało zastosowanie automatycznie, bez uwzględnienia charakteru faktycznie wykonywanych obowiązków oraz pełnionej funkcji przez odwołującą. Sąd zważył, że ustawa zmieniająca w gruncie rzeczy działała bez rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych oraz tymi, którzy jedynie należeli do personelu technicznego.

Ponadto nie należy pominąć faktu, że zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej prawo do emerytury policyjnej nie przysługuje funkcjonariuszowi skazanemu prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 Kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby. Jednakże w takim przypadku prawomocnie skazanemu przestępcy przysługuje świadczenie na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym. Przytoczony powyżej przepis wskazuje, że ustawa zaopatrzeniowej wprowadziła pozasądową zbiorową odpowiedzialność za nieokreślony czyn z naruszeniem prawa jednostki do sądu i sprawiedliwego procesu. Obniżono określonym podmiotom emerytury i renty w sposób bardziej niekorzystny, niż jest to obecnie dopuszczalne nawet wobec funkcjonariuszy prawomocnie skazanych przez sąd za popełnione przestępstwa. Ci ostatni funkcjonariusze mogą zostać pozbawieni świadczeń emerytalnych przysługujących służbom mundurowym przez obniżenie ich do poziomu przysługującego w ramach powszechnego systemu emerytalnego.

Wprawdzie ustawa wprowadziła dodatkowo wyjątki, pozwalające na wyłączenie jej zastosowania, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5), ale okoliczność ta nie była podnoszona w toku niniejszego postępowania przez stronę odwołującą, a ponadto IPN nie poinformował, aby taka działalność wynikała z dokumentacji osobowej ubezpieczonego. Inną możliwość wyłączenia zastosowania

przepisów o obniżeniu świadczenia przewidział przepis 8a ustawy, wskazując, iż w szczególnie uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosowną decyzją, z uwagi na krótkotrwałą służbę funkcjonariusza przed dniem 31 lipca 1990 r. albo rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Ubezpieczony nie zwracał się z takim wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W ustalonym stanie faktycznym Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał zaskarżoną decyzję jedynie na podstawie informacji o przebiegu służby ubezpieczonej sporządzoną przez Instytut Pamięci Narodowej z 31 marca 2017 r. Ten dokument stanowił podstawę obniżenia emerytury policyjnej. Wymaga przy tym podkreślenia, że powyższy dokument treściowo ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której jest mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej od 15 lipca 1976 r. do 31 października 1987 r. Treść dokumentu nie precyzuje natomiast na jakiej dokładnie podstawie służba ubezpieczonej została zakwalifikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego.

Zgodnie z art. 13 a ust. 1 wspomnianej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym stanowi, że na wniosek organu rentowego Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu na podstawie posiadanych akt osobowych sporządza, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, i przekazuje organowi rentowemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i taką też informację organ otrzymał odnośnie osoby odwołującej. Z kolei w myśl art. 13a ust. 5, informacja powyższa jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12. O ile zatem informacja IPN o przebiegu służby odwołującego była wiążąca dla organu emerytalno-rentowego, o tyle nie jest wiążąca dla sądu. W postanowieniu z 9 grudnia 2011 r., sygn. II UZP 10/11 (OSNP 2012/23-24/298), Sąd Najwyższy stwierdził, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wykrystalizował się pogląd, zgodnie z którym informacja o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej – władczym rozstrzygnięciem (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 stycznia 2018 r., I OSK 2848/17, LEX nr 2445886). Tak rozumiany skutek informacji o przebiegu służby został także zaaprobowany w orzecznictwie sądów powszechnych (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 6 września 2016 r., III AUa 1618/14), co oznacza, że sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji IPN.

W obowiązującym stanie prawnym należało powołać się również na uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. III UZP 1/20. W powyższych uchwale wyrażono pogląd, 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. Przebieg procesu w postępowaniu dotyczącym odwołań funkcjonariuszy od decyzji obniżających ich świadczenia, „będzie oscylował wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodów, z uwzględnieniem dowodów prima facie, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania. Stąd też stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.). Brak związania

sądu powszechnego treścią informacji o przebiegu służby nie zamyka procesu wykładni, lecz obliguje do wyjaśnienia pozostałych kwestii spornych, przede wszystkim znaczenia zwrotu „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

Sąd Najwyższy podkreślił także, że potencjalne uznanie informacji z IPN jako dowodu niepodważalnego i wyłącznego, którym sąd byłby związany, pozbawiałoby sąd możliwości samodzielnego kreowania decyzji i naruszałoby jego prawo do swobodnej, wszechstronnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.) na rzecz legalnej oceny dowodów. Nastąpiłaby wówczas utrata przez orzekający w sprawie sąd cech immanentnie związanych z kognicją sądu ubezpieczeń społecznych, którego zadaniem jest merytoryczne rozpoznanie sprawy. Uczyniłoby to z IPN organ realnie rozstrzygający sprawę, sprowadzając zaś sąd do roli instytucji podejmującej – z góry ustalone – decyzje na podstawie formalnej, przesłanej informacji o przebiegu służby. Sąd Najwyższy słusznie podkreślił również, iż w sprawie niniejszej konieczną jest szersza, a nie wyłącznie językowa wykładnia art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, ponieważ zawarte w nim pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” stanowi tylko kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym.

Koniecznym jest również odkodowanie znaczenia pojęcia służby na rzecz państwa totalitarnego. Sąd niniejszy podziela stanowisko Sądu Najwyższego zaprezentowane w uchwale z 16 września 2020 r. przytoczone już wyżej, że zwrot „na rzecz” użyty w art. 13 b rzeczonyj ustawy należy interpretować z punktu widzenia wykładni językowej jako działanie podejmowane „na korzyść” państwa totalitarnego. Jak podkreślił Sąd Najwyższy: zrównanie sytuacji osób kierujących organami państwa totalitarnego, osób, które angażowały się w wykonywanie zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli z osobami, które w ramach wymienionych w art. 13b formacji wykonywały czynności akceptowalne i wykonywalne w każdym państwie, także tym demokratycznym, nie może zostać sprowadzone do tych samych parametrów i konsekwencji. Sąd Najwyższy słusznie podkreślił, że przebieg rzeczywisty służby funkcjonariusza ma znaczenie dla wysokości jego renty czy emerytury, co ma znaczenie dla uniknięcia odpowiedzialności zbiorowej jaka stosowana była w czasach państwa totalitarnego. Wskazał, że nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę w organach wskazanych w art. 13b ustawy pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, bowiem zadania tych osób dotyczyły obszarów bezpieczeństwa państwa istotnych w każdym czasie oraz w wielu modelach ustrojowych, np. służba w policji kryminalnej, ochrona granic. W konsekwencji w każdym przypadku koniecznym jest zbadanie wszystkich okoliczności sprawy – a ustalenie czy dana osoba podlega ustawie zgodnie z art. 13b powinno opierać się nie na mechanicznym i formalnym oparciu się na informacji o przebiegu służby z IPN, ale na wszechstronnym zbadaniu wszystkich okoliczności sprawy, a przede wszystkim indywidualnych czynów osoby oraz ich weryfikacji pod kątem godzenia w prawa i wolności człowieka. 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).

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 9 kwietnia 2009 r., sygn. akt I UK 316/08, w postępowaniu przed sądem ubezpieczeń społecznych w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe prowadzenie dowodu z zeznań świadków lub z przesłuchania stron nie podlega żadnym ograniczeniom. Zgodnie z art. 473 § 1 k.p.c. w postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie stosuje się przed tym sądem przepisów ograniczających dopuszczalność dowodu z zeznań świadków i z przesłuchania stron. Ograniczenia dowodowe, o których mówi ten przepis, to przede wszystkim ograniczenia dotyczące możliwości prowadzenia dowodu z zeznań świadków lub z przesłuchania stron przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu (art. 247 k.p.c.). Wyjątek od ogólnych zasad, wynikających z art. 247 k.p.c., sprawia, że każdy fakt istotny może być dowodzony wszelkimi środkami dowodowymi,

które sąd uzna za pożądane, a dopuszczenie ich za celowe (por. orzeczenia Sądu Najwyższego wyroki z: 6 września 1995 r., II URN 23/95, OSNAPiUS 1996 nr 5, poz. 77, z 8 kwietnia 1999 r., II UKN 619/98, OSNAPiUS 2000 nr 11, poz. 439, a z najnowszego orzecznictwa wyrok z 4 października 2007 r. I UK 111/07, LEX nr 275689, z 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNAPiUS 1996 nr 16, poz. 239 oraz z 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 342).

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

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

W konsekwencji powyższego w niniejszym postępowaniu sąd przeprowadził postępowanie dowodowe w wyniku którego ustalił, że w przypadku ubezpieczonego K. N. nie zachodziły okoliczności pozwalające na zakwalifikowanie jej służby w okresie od 15 lipca 1976 r. do 31 października 1987 r. za służbę na rzecz państwa totalitarnego. Zebrany w sprawie materiał dowodowy zdaniem Sądu nie daje 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.

Sąd zwrócił przy tym uwagę, że zgodnie z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. e tiret 7 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 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. m. in. w służbach i jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczek oraz ich odpowiednikach terenowych odpowiedzialnych za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa, w tym Wyższej Szkole (...) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w L., a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci.

Sąd zważył, że z załączonych do akt sprawy dowodów w postaci dokumentacji z przebiegu służby ubezpieczonego bezspornie wynika, że w spornym okresie, przypadającym na lata 1976-1987, pracował w Wyższej Szkole (...) w L. na stanowisku wykładowcy, a w zakres jego działań wchodziły czynności o charakterze dydaktyczno-wychowawczym. O ile zatem można stwierdzić, że zakres działań odwołującego był zbieżny ze wspomnianą wyżej pozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to na tle cytowanego wyżej orzecznictwa, zdaniem sądu, okoliczność ta nie jest jednak wystarczająca do zakwalifikowania spornego okresu służby jako służby na rzecz państwa totalitarnego skutkującego obniżeniem przysługującej mu emerytury. Z analizowanych przez Sąd dokumentów wynika bowiem, że praca odwołującego przez cały sporny okres służby w Milicji Obywatelskiej sprowadzała się przede wszystkim do prowadzenia zajęć z wychowania fizycznego. W takim też charakterze odwołujący został przyjęty do pracy w (...) w L., a w konsekwencji do służby w MO. Potwierdzają to wnioski personalne oraz opinie służbowe dotyczące osoby odwołującego. Z kolei dokumentacja z dalszego okresu służby odwołującej daje wyraźne podstawy do uznania, że prowadzenie zajęć z



wychowania fizycznego stanowiło główny element pracy i służby odwołującego praktycznie do 1987 roku. Przy tym sąd zważył również, że wynikający z dokumentacji charakter służby odwołującego w okresie spornym był zgodny z opisem przedstawionym przez odwołującą w trakcie zeznań, co potwierdza, że istota jego pracy w tym okresie dotyczyła wyłącznie działalności dydaktycznej.

Po uwzględnieniu treści powyższej uchwały Sądu Najwyższego, stwierdzić należy, że w niniejszym przypadku brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczenia odwołującego.

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 latach 1976-1987. Swoje stanowisko w zakresie oceny przebiegu służby odwołującej 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 w świetle ww. ustawy 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 okresie jej pracy w (...) w L., konieczne było nie tylko ustalenie, iż był odpowiedzialny za szkoleniowe aspekty pracy Służby Bezpieczeństwa, ale wykazanie, że godziły one w prawa i wolności obywateli – czego nie można przypisać ubezpieczonemu. Wprawdzie w aktach służby odwołującego znajduje się wzmianka, iż brał udział w działaniach mających na celu zapewnienie porządku w W. w okresie stanu wojennego, tym niemniej informacja ta była zbyt ogólna, by sformułować jednoznaczną 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 wydane w tym przedmiocie decyzje ostatecznie uległy zmianie wskutek postępowania sądowego przeprowadzonego przez Sąd Okręgowy w Warszawie (sygn. akt XIII U 13153/10) i Sąd Apelacyjny w Warszawie (sygn. akt III AUa 2596/12). Przeprowadzona w ww. postępowaniach weryfikacji decyzji nie prowadziła do zakwalifikowania służby odwołującego jako służby na rzecz reżimu komunistycznego, uzasadniającego decyzję o obniżeniu przysługującej mu emerytury.

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, kontrydiktoryjnej 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 zważył, że w przypadku odwołującego K. N. przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku nie mogły mieć zastosowania. W ocenie sądu, biorąc pod uwagę, że w toku procesu nie ujawniono żadnych dowodów przestępczej działalności odwołującej, zarzut bycia współuczestnikiem bezprawia pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez badania indywidualnej winy i popełnionych czynów, uzasadnia naruszenie wobec niego zasady godności. Stwierdzając zatem brak podstaw do zastosowania art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, sąd orzekając co do istoty sprawy zmienił skarżoną decyzję w ten sposób, że przyznał K. N. emeryturę policyjną w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

Mając na względzie powyższe sąd orzekł jak w sentencji na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c.