

Sygn. akt VII U 14/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 sierpnia 2022 r.

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

w składzie:

Przewodniczący: SSO Monika Roslan - Karasińska

Protokolant: sekr. sądowy Marta Jachacy

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 sierpnia 2022 r. w Warszawie

sprawy D. B.

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

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek odwołania D. B.

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

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

zmienia zaskarżoną decyzję z dnia 29 maja 2017 r. znak: (...) (...) (...) w ten sposób, że zobowiązuje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. do przeliczenia emerytury D. B. 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).

Sygn. akt VII U 14/20

UZASADNIENIE

D. B. w dniu 11 lipca 2017 r. złożył w Sądzie Okręgowym w W. odwołanie od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 maja 2017 r. nr ewid. (...) dotyczącej ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej. Ubezpieczony zarzucił skarżonej decyzji naruszenie przepisów:

- art. 2 Konstytucji RP polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego świadczenia emerytalnego, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzenia przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikającego z zasady demokratycznego państwa prawnego,

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

- art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w związku z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności polegające na naruszeniu godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, poprzez przyjęcie, że służba w okresie przed 31 lipca 1990 r. stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a tym samym arbitralne przypisanie 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,

- art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr (...) do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw.

z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności,

- art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 42. ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konstytucji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności,

- 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 (...) do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności,

- § 6 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Z. techniki prawodawczej”,

-art. 151 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej,

-art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) z późniejszą zmianą, wprowadzoną ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.

W oparciu o powyższe zarzuty odwołujący wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji przez przyznanie świadczenia emerytalnego w dotychczasowej wysokości, tj. w kwocie 4.541,41 zł, zasądzenie zwrotu przez Organ całości różnicy pomiędzy wypłaconymi a należnymi świadczeniami emerytalnymi, wraz z ustawowymi odsetkami, zasądzenie od Organu kosztów postępowania według norm przepisanych (odwołanie, k.3-11 a.s.).

W odpowiedzi na powyższe odwołanie z 11 lipca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jego oddalenie.

W ocenie organu rentowego zaskarżona decyzja została wydana zgodnie z zasadami obliczania wysokości emerytury policyjnej określonej w art. 15c, art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jak również w oparciu o informację o przebiegu służby ubezpieczonego sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej z dnia 29 marca 2017 nr (...), z której wynika, że odwołujący 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 przysługującej odwołującemu emerytury policyjnej. Organ emerytalny, odnosząc się do zarzutów konstytucyjności decyzji podniósł,

że ustawa w czasie obowiązywania korzysta z domniemania konstytucyjności i w związku z tym jest on zobowiązany do stosowania jej przepisów (odpowiedź na odwołanie k.15-19 a. s.).

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

D. B. urodził się (...) w W.. W okresie

od 1959 do 1969 roku mieszkał wspólnie z rodzicami w U., gdzie uczęszczał do szkoły podstawowej. Od 1969 r. do 1974 r. mieszkał w miejscowości L., gdzie ukończył szkołę podstawową. W 1974 r. zamieszkał w W.. Uczęszczał do Zespołu Szkół (...) o kierunku optyk-mechanik. Zawodową służbę wojskową rozpoczął

25 września 1978 r. i pełnił w okresie od 25 września 1978 r. do 15 maja 1991 r. Od 25 września 1978 r. do 26 sierpnia 1979 r. był w Szkole Chorążych (...) na stanowisku kadeta.

Od 27 września 1979 r. do 15 maja 1991 r. w (...) W.-O. zajmował stanowisko kontrolera w Grupie Kontroli (...) G.. Całą służbę od 27 września

1979 r. do 25 lutego 2010 r. pełnił na przejściu granicznym (...) W.-O.. Realizował tam wyłącznie zadania związane bezpośrednio z ochroną granicy, kontrolą ruchu granicznego i jego legalności. Nie wykonywał pracy operacyjnej ani jakichkolwiek czynności, które można by zakwalifikować do kategorii czynności represyjnych. Czynności wykonywane przez D. B. były i są nadal realizowane przez wszystkie służby graniczne na całym świecie (odwołanie, k.3-5 a. s.). Był zdyscyplinowany, należycie wykonywał wszystkie obowiązki służbowe. Kilkakrotnie wyróżniamy brązową odznaką (...). Z wyszkolenia uzyskiwał oceny bardzo dobre i dobre. Uczył się systematycznie. W trakcie pełnienia kilkudziesięcioletniej służby, odwołujący się, nie popełnił jakiegokolwiek zbrodni, występku, deliktu czy innego czynu zasługującego na potępienie (akta IPN, k.1-18).

W dniu 16 maja 1991 r. w związku ze spełnieniem wymogów określonych w art. 31 ust.1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t. j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1643 ze zm.), m.in.: nieposzlakowana opinia, niekaralność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystanie z pełni praw publicznych, zdolność fizyczna i psychiczna do służby, odwołujący się został mianowany funkcjonariuszem w służbie stałej i jednocześnie zwolniony z zawodowej służby wojskowej. Służbę stałą w Straży Granicznej pełnił do 25 lutego 2010 r., kiedy to na podstawie art. 45 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej- Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm., został zwolniony ze służby (odwołanie, k.4 a. s.).

W dniu 7 kwietnia 2010 r., decyzją (...) nr (...) wydaną na podstawie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) Organ ustalił prawo do emerytury policyjnej, w tym emeryturę z tytułu wysługi lat 75%. Zgodnie z aktami emerytalnymi, w posiadaniu Organu, nr (...) na dzień 25 lutego 2010 r. (zwolnienia ze służby) ustalono wysługę emerytalną na 46 lat, 5 miesięcy i 1 dzień, w tym

z tytułu służby wojskowej i w Straży Granicznej 46 lat, 5 miesięcy i 1 dzień, okresów składkowych przed służbą o lat, o miesięcy, o dni (odwołanie, k.5 a. s.).

Pismem z 29 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej poinformował Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA, że na podstawie posiadanych akt osobowych ustalono,

iż D. B. w okresie od 27 września 1979 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę

na rzecz totalitarnego państwa, o której jest mowa w art. 13 b ustawy z dnia 18 lipca 1994 r.

o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, (...) Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, (...)Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Informacja o przebiegu służby nr (...), k.28 a. r.).

W związku z powyższym Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w dniu 29 maja 2017 r. decyzję nr ewid: (...), na mocy której, w oparciu o art. 15b w związku z art. 32 ust. 1 pkt. 1 ustawy

z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ustalił wysokość emerytury D. B. w kwocie 2 069,02 zł (decyzja Dyrektora (...)

z 29.05.2017, k.30 a. r. D. B.).

Sąd ustalił powyższy stan faktyczny na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy, w tym w aktach organu rentowego oraz aktach służbowych odwołującego z okresu służby w wojskowych organach bezpieczeństwa państwa z lat

1979-1990. Dokumenty, na których Sąd oparł swoje ustalenia, zasługiwały w całości

na uwzględnienie. Ich wiarygodności w toku postępowania sądowego nie kwestionował ani odwołujący, ani organ rentowy. Dodatkowo, ustalając stan faktyczny, Sąd uwzględnił jako wiarygodne zeznania odwołującego, który w sposób szczegółowy opisał przebieg służby oraz zadania jakie wykonywał. Wobec powyższego, Sąd uznał ustalone fakty za wystarczające do wydania rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

Sąd zważył, co następuje:

Odwołanie było zasadne.

Spór w przedmiotowej sprawie sprowadzał się do ustalenia, czy decyzja ponownie ustalająca wysokość przysługującej D. B. emerytury 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 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. 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 której 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 której 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;

2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4.

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, gdzie również świadczenie zaopatrzeniowe jest liczone jako 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

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 zmiany 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 świadczenia zaopatrzeniowego 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 2013 r. (...), 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 Europejski 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 1998 r. 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 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 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 (...) 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 ubezpieczonemu trudno jest uzasadnić dążeniem do jakiegokolwiek słusznego celu leżącego w interesie publicznym. Zastosowanie nowego wskaźnika emerytury 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 pełnili obowiązki zgodnie z prawem.

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 29 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 27 września 1979 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 to, 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 udowadniane 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 1994 r.). 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 D. B. 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 odwołujący zawodową służbę wojskową rozpoczął 25 września 1978 r.

i pełnił w okresie od 25 września 1978 r. do 15 maja 1991 r. Od 25 września 1978 r. do 26 sierpnia 1979 r. był w Szkole Chorążych (...) na stanowisku kadeta. Od 27 września 1979 r. do 15 maja 1991 r. w (...) W.-O. zajmował stanowisko kontrolera

w Grupie Kontroli (...) G.. Całą służbę od 27 września 1979 r. do 25 lutego

2010 r. pełnił w przejściu granicznym (...) W.-O.. Realizował tam wyłącznie zadania związane bezpośrednio z ochroną granicy, kontrolą ruchu granicznego i jego legalności.

Nie wykonywał pracy operacyjnej ani jakichkolwiek czynności, które można

by zakwalifikować do kategorii czynności represyjnych. Czynności wykonywane przez D. B. były i są nadal realizowane przez wszystkie służby graniczne na całym świecie.

W dniu 16 maja 1991 r. w związku ze spełnieniem wymogów określonych w art. 31 ust.1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t. j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1643 ze zm.), m.in.: nieposzlakowana opinia, niekaralność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystanie z pełni praw publicznych, zdolność fizyczna i psychiczna do służby, odwołujący się został mianowany funkcjonariuszem w służbie stałej i jednocześnie zwolniony z zawodowej służby wojskowej. Służbę stałą w Straży Granicznej pełnił do 25 lutego 2010 r., kiedy to na podstawie art. 45 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej- Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm., został zwolniony ze służby.

Sąd zwrócił przy tym uwagę, że zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, co prawdopodobnie stanowiło podstawę negatywnej kwalifikacji spornego okresu służby ubezpieczonego 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 stosunku do funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji

(...) Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, (...) Biura

Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, (...) Marszałkowskiej, Biura

Ochrony R., Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej,

Służby Celnej, (...) Skarbowej oraz członków ich rodzin. 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.

Z treści opinii służbowej, a także uzasadnień wniosków personalnych, opinii służbowych, a przede wszystkim z zeznań D. B. wynika, że odwołujący

w spornym okresie pracował na stanowisku kontrolera pasażerów odlatujących, przede wszystkim zajmował się odprawą pasażerów, sprawdzaniem legalności przekroczenia granicy, sprawdzaniem dokumentów, obsługą pasażerów odlatujących. W 1990 roku dalej kontynuował pracę w służbie. Po 1990 roku zajmował się wystawianiem wiz. Potem awansował

na kierownika koordynującego pracę. Nie miał źródeł operacyjnych, agentów. Odwołujący nie inwigilował K. katolickiego ani Solidarności. Nie naruszał wolności i praw człowieka.

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 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 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 ubezpieczonego na etacie danej jednostki, jak również potwierdzenie prawidłowości informacji o przebiegu służby w świetle ww. ustawy przez Instytut Pamięci Narodowej.

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 D. B. albo zarzutu współdziałania w bezprawiu w okresie pełnienia służby w latach 1979-1990, 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 ustawy zaopatrzeniowej, na podstawie art. 477¹⁴§ 2 k.p.c., Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 29 maja 2017 r. nr ewid: (...) w ten sposób, że zobowiązał Dyrektora ZER MSWiA do przeliczenia emerytury D. B., 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 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), o czym orzeczono w rozstrzygnięciu wyroku.