

**Sygn. akt XIII 1U 8142/18**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 grudnia 2021 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sekcja ds. odwołań od decyzji zmniejszających wysokość emerytur i rent byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w składzie:

Przewodniczący:	sędzia Aleksandra Rutkowska
Protokolant:	sekretarz sądowy Aleksandra Kisiel

po rozpoznaniu w dniu 14 grudnia 2021 r. w Warszawie na rozprawie sprawy T. B.

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

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek odwołania T. B.

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

z 28/06/2017 r. nr (...)

oddala odwołanie

sędzia Aleksandra Rutkowska

**Sygn. akt XIII 1U 8142/18**

## UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z dnia 28 czerwca 2017 r. (ozn. (...)) dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej T. B., określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 2 069,02 zł brutto.

Podstawą wydania decyzji był art. 15c w związku 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity z dnia 6 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez 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).

W świetle powołanego przepisu, emerytura osoby, która w latach 1944-1990 pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Wysokość tak ustalonego 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. Kwota ta w momencie wydania zaskarżonej decyzji wynosiła 2 069,02 zł brutto.

T. B. odwołał się od w/w decyzji wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed dniem 1 października 2017 r.

Strona odwołująca się podniosła, że zaskarżona decyzja została wydana m.in. na podstawie przepisów prawa niezgodnych z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 42 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także sprzecznych z wiążącymi Polskę aktami prawa międzynarodowego.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu zakład podniósł, że zaskarżona decyzja jest zgodna ze wskazanymi w odwołaniu przepisami prawa, a tym samym odwołanie pozbawione jest podstaw prawnych. Ponadto organ rentowy wskazał, że postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczenia zostało wszczęte z urzędu 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) oraz uzyskaniem z Instytutu Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby.

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

T. B. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej w dniu 15 maja 1961 r. W dniu 15 stycznia 1967 r. został mianowany inspektorem Wydziału (...)Departamentu(...)Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w W.. W okresie od 1 kwietnia 1971 r. do 9 listopada 1971 r. pełnił służbę w Wydziale(...) Departamentu (...) Zespołu do spraw Służby Milicji MSW w W. na takich stanowiskach jak inspektor oraz starszy inspektor.

W dniu 5 marca 1981 r. objął stanowisko Naczelnika Wydziału(...) Departamentu (...) MSW w W.. Następnie, w dniu 24 maja 1982 r. pełnił funkcję Naczelnika Wydziału (...) Departamentu(...) MSW w W.. W dniu 15 września 1986 r. został odwołany z zajmowanego stanowiska i mianowany Zastępcą Dyrektora Departamentu (...)MSW w W.. Z dniem 16 lutego 1990 r. został mianowany Dyrektorem Departamentu (...) MSW w W.. W okresie od 11 maja 1990 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił funkcję Szefa Służby Kadr, Szkolenia i Wychowania w Departamentu (...) MSW w W.

W spornym okresie podczas pełnienia kierowniczych stanowisk do obowiązków odwołującego należała koordynacja i realizacja polityki kadrowej, wypracowywanie podstawowych kierunków i zasad pracy kadr, dobór i rozmieszczenie kadr, zapewnianie dyscypliny służbowej oraz obsadzanie wolnych etatów.

Dowód:

- Przebieg służby k. 49-53 akt osobowych,
- Z zeznań odwołującego k. 89-90 akt sądowych

W dniu 21 maja 1983 r. Dyrektor Departamentu Kadr MSW w W. wystąpił z wnioskiem o nadanie T. B. stopnia pułkownika MO.

Dowód : - Wniosek o nadanie stopnia pułkownika MO z 21.05.1983 r. k. 129-130 akt osobowych.

W dniu 17 lipca 1991 r. pułkownik T. B. został zwolniony ze służby. W dniu 12 lipca 1991 r. wydano decyzję o ustaleniu prawa do emerytury policyjnej T. B..

Dowód: - Decyzja k. 1 akt rentowych.

Decyzją z dnia 28 czerwca 2017 r. znak (...) Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie art. 15c w związku 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 708, ze zm.) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr (...) z dnia 1 czerwca 2017 r., ponownie ustalił wysokość emerytury T. B. od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 2 069,02 zł brutto miesięcznie.

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 2 069,02 zł brutto. W związku z tym zakład ostatecznie ustalił wysokość świadczenia dla osoby odwołującej na taką właśnie kwotę.

Przed wydaniem zaskarżonej decyzji wysokość emerytury policyjnej strony odwołującej się określono decyzją waloryzacyjną z dnia 27 lutego 2017 r. na kwotę 7 955,36 zł brutto, począwszy od 1 marca 2017 r.

Dowód:

- Decyzja k. 9 akt rentowych

- Informacja IPN k. 4 akt rentowych

- Decyzja k. 3 akt rentowych.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w aktach rentowych i w aktach osobowych nadesłanych przez IPN. W ocenie Sądu treść dokumentów nie budzi wątpliwości, nie były one także kwestionowane przez żadną ze stron co do faktycznego przebiegu służby w poszczególnych jednostkach. Dokumenty z akt osobowych odwołującego się, stanowią dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c., a w związku z tym korzystają z domniemania prawdziwości tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Zauważyć należy, że ustalone powyżej okoliczności faktyczne w istocie nie były sporne, gdyż strony różniły się jedynie w ocenie prawnej zaistniałych i niespornych zdarzeń.

W ocenie Sądu, zeznania odwołującego się należy również potraktować jako złożone jedynie na potrzeby niniejszego postępowania.

**Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Odwołanie okazało się niezasadne.

Spór w przedmiotowej sprawie sprowadzał się do rozstrzygnięcia, czy decyzja ponownie ustalająca ubezpieczonemu wysokość świadczenia, w świetle wynikającego z dowodów zgromadzonych w sprawie i ustalonego na ich podstawie stanu faktycznego, jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, czy – jak twierdzi odwołujący – jako taka podlega zmianie.

Zgodnie z treścią art. 13 b 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 (teksty jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 288 ze zm.; dalej jako: ustawa zaopatrzeniowa) 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.

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.

W myśl § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz.U. 2004 Nr 239, poz. 2404. ze zm.) środkiem dowodowym potwierdzającym datę i podstawę zwolnienia ze służby oraz okres służby jest zaświadczenie o przebiegu służby, sporządzone na podstawie akt osobowych funkcjonariusza, wystawione przez właściwe organy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu lub Państwowej Straży Pożarnej.

Z kolei 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 wskazanych funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 13b.

Natomiast zgodnie 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.

W myśl art. 15c ust. 1 powołanej ustawy, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, 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.

Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a. 5 i 6 stosuje się odpowiednio. Emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b (ust. 2).

Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 3).

W celu ustalenia wysokości emerytury, zgodnie z ust. 1-3, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji, o której mowa w art. 13a ust. 1 (ust. 4).

Przepisów ust. 1-3 nie stosuje się, 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 (ust. 5).

Na skutek wydania przez Instytut Pamięci Narodowej Informacji o przebiegu służby z dnia 1 czerwca 2017 r., organ emerytalno-rentowy wydał w dniu 28 czerwca 2017 r. decyzję o ponownym ustaleniu wysokości emerytury odwołującego od dnia 1 października 2017 r. Z informacji przesłanej przez Instytut Pamięci Narodowej wynikało, iż T. B. w okresie od dnia 15 stycznia 1967 r. do dnia 9 listopada 1971 r. oraz od 5 marca 1981 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b powoływanej wyżej ustawy.

Z przedłożonych akt osobowych o sygn. IPN BU (...) jednoznacznie wynika, że T. B. pełnił służbę w instytucjach zakwalifikowanych w myśl art. 13b ustawy za instytucje na rzecz totalitarnego państwa.

W aktach osobowych odwołującego się nie ma informacji, które świadczyłyby, że odwołujący przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległego Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5). Odwołujący nie podnosił powyższej okoliczności. Nie zaprzeczał przy tym, że w okresie od 15 stycznia 1967 r. do dnia 9 listopada 1971 r. oraz od 5 marca 1981 r. do 31 lipca 1990 r. działał w wymienionych powyżej strukturach aparatu bezpieczeństwa PRL, które na mocy ustawy zostały uznane za instytucje na rzecz totalitarnego państwa.

We wniesionym odwołaniu w odniesieniu do wydanej przez Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzji z dnia 28 czerwca 2017 r. odwołujący upatrywał krzywdy w stosunku, co do swojej osoby, zarzucając szereg naruszeń przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i przepisów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” wprowadzone zostało do ustawy zaopatrzeniowej na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270; zwanej dalej: "ustawą nowelizującą"). Jak wynika z uzasadnienia do projektu tej ustawy, katalog wprowadzany w art. 13b został opracowany przez IPN, na podstawie wieloletnich badań historycznych, które pozwoliły na wyliczenie tych jednostek, których funkcjonariusze służyli na rzecz totalitarnego państwa. Wskazano przy tym, że zaproponowane zmiany, w tym wprowadzenie pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” w miejsce pojęcia „służby w organach bezpieczeństwa państwa”, które funkcjonowało na gruncie ustawy lustracyjnej, wynikały z krytycznej oceny zapisów tej ustawy przez historyków i prawników, którzy zarzucali im niejednoznaczność. Proponowane zmiany legislacyjne były - zdaniem autorów projektu - odpowiedzią na problemy interpretacyjne na gruncie wykładni ówczesnego art. 15b ustawy zaopatrzeniowej. W uzasadnieniu tym wskazano m.in., że podczas procesu wzruszania decyzji organu emerytalnego ustalających nowe wysokości policyjnych emerytur (obniżających je w wyniku dezubekizacji) sądy wielokrotnie wskazywały, iż tzw. katalog lustracyjny z art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (...) jest bardzo nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy konkretna jednostka była organem bezpieczeństwa państwa. Z uwagi na nieprecyzyjność tzw. katalogu lustracyjnego występowała niejednoznaczność w orzecznictwie co do uznawania niektórych instytucji za organy bezpieczeństwa państwa (patrz: uchwała Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z dnia 14 października 2015 r., sygn. Akt III UZP 8/15). Skutkowało to w części przypadków nieuznawaniem przez sądy za organy bezpieczeństwa państwa jednostek, co do których Instytut Pamięci Narodowej nie miał wątpliwości, iż nimi były. Przepis art. 2 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy zawiera wyliczenie organów bezpieczeństwa państwa, które samo w sobie jest mało precyzyjne, szczególnie pkt 5 tego ustępu (instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych

i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych), który nie wskazuje na konkretne instytucje państwa, lecz posługuje się wymagającymi interpretacji pojęciami zbiorczymi. (...) W związku z ewidentną potrzebą doprecyzowania katalogu jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa oraz z uwagą Instytutu Pamięci Narodowej, ażeby nie wprowadzać w chwili obecnej zmian w ustawie lustracyjnej, gdyż mogłoby to wpłynąć w sposób istotny na prowadzone postępowania lustracyjne oraz na sam proces składania i badania oświadczeń lustracyjnych, zaproponowano wprowadzenie art. 13b w ustawie zaopatrzeniowej, który enumeratywnie określa jaka służba zostaje uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. (...) Wątpliwości pojawiające się niekiedy w orzecznictwie, zazwyczaj nieoparte na żadnych konkretnych zasadach wykładni prawa, czy normach konstytucyjnych lub ustawowych, mają charakter niejako intuicyjny, wynikający z niewiedzy lub niezrozumienia, czym była PRL i odnośnienie doń dzisiejszych standardów państwa prawa oraz domniemanie, że PRL respektowała wzorcem III RP zhierarchizowany system źródeł prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2019 r. II SA/Wa 1029/19). Dodać trzeba, że w uzasadnieniu tym przedstawiono w sposób obszerny i szczegółowy argumenty prawno-historyczne na poparcie tez wywiedzionych przez jej autorów, z którymi tutejszy Sąd nie jest władny polemizować.

Celem uzupełnienia powyższych racji, warto również przywołać stanowisko autorów ustawy nowelizującej, prezentowane na etapie procesu legislacyjnego, dotyczące przygotowania katalogu zawartego w zaproponowanym przepisie art. 13b oraz kwalifikowania do niego funkcjonariuszy. Jak wynika z pełnego zapisu przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (Nr (...)) oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (Nr (...)) z dnia 13 grudnia 2016 r. - opublikowanego w Biuletynie Kancelarii Sejmu Biura Komisji Sejmowych nr „Sam katalog został przygotowany przez IPN na podstawie posiadanej przez Instytut wiedzy i dokumentacji. Zależało nam, aby wymienić enumeratywnie wszystkie organy i struktury aparatu bezpieczeństwa PRL, których funkcjonariusze powinni podlegać rozpatrywanej ustawie. (...) w projekcie ustawy nie występuje termin weryfikacja. Jest to zamiar świadomy. Weryfikacja to był proces, który wymagał przeprowadzenia badań historycznych. Naszym zdaniem, nie może to być jednak kategoria, na której moglibyśmy się oprzeć. Sam proces weryfikacji przebiegał bowiem bardzo różnie i przynosił bardzo różne, nie do końca skategoryzowane efekty. (...) zaprezentowany katalog struktur aparatu bezpieczeństwa jest kryterium o wiele bardziej czytelnym i zgodnym z faktami historycznymi niż inne metody. (...) Faktem jest, że katalog jest dość rozbudowany, ale aparat bezpieczeństwa PRL był zorganizowany w taki sposób, że warto go w pełni opisać i to jest właśnie pierwsza tego typu próba. Spróbowaliśmy pokazać, jak rozbudowane i usytuowane w różnych miejscach były organy aparatu bezpieczeństwa PRL” (Sekretarz stanu w MSWiA (...), str. 14-45). „Katalog jest efektem wielu lat pracy historyków, ale także prawników i prokuratorów. Pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 r., ale także ustawa lustracyjna, a nawet zwłaszcza ona, pokazała jak bardzo przyjęte w niej rozwiązania okazały się być nieprecyzyjne i jak wiele niejasności w efekcie wprowadziły, pozwalając wielu strukturom, a tym samym funkcjonariuszom Służby Bezpieczeństwa, wymknąć się spod regulacji zawartych w tych ustawach. Katalog opracowany przez historyków Instytutu Pamięci Narodowej, w naszej ocenie, opisuje w maksymalnie możliwy sposób te jednostki i struktury organów bezpieczeństwa komunistycznego państwa” (Dyrektor Archiwum IPN (...) str. 21).

Lektura przedmiotowego zapisu przebiegu posiedzenia wskazuje również na istnienie wielu wątpliwości i obaw związanych z projektowanym przepisem, które korespondują ze stanowiskiem skarżącego. Przywołać dla przykładu można choćby wypowiedź posła J. M.: „(...) wnioskodawcy do jednego wora wrzucają wszystkich ludzi, którzy kiedyś pracowali w strukturach aparatu bezpieczeństwa PRL. Czasami ich praca trwała bardzo krótko. Niekiedy był to rok, czasem zaledwie pół roku. Tymczasem ustawa traktuje na równi tych ludzi i osoby, które rzeczywiście służyły jako zbrojne ramię totalitarnego państwa. Wszystko jest jednak całkowicie pomieszane, ponieważ dochodzą do tego zestawienia także osoby, które pracowały, owszem, ale w zupełnie innym charakterze niż funkcjonariusze SB” (str. 17).

Niemniej jednak podkreślić należy, iż zastrzeżenia tego rodzaju nie zostały ostatecznie uwzględnione ani w pracach Komisji ani w ostatecznym kształcie uchwalonych przez Sejm zmian do ustawy zaopatrzeniowej. Wskazać można dodatkowo na odpowiedź Zastępcy Prezesa IPN: „Szanowni państwo, w tym katalogu zamieściliśmy wszystkie struktury organizacyjne, które ówczesne władze same zaliczały do organów bezpieczeństwa państwa. Tym samym ich pracownicy byli zaliczani do pracowników organów bezpieczeństwa. Oznacza to, że jeśli jakiś departament był

zaliczony do struktury Służby Bezpieczeństwa, to także sekretarka, która była zatrudniona w tym departamencie na etacie SB również podpada pod tę ustawę” (str. 22).

Tutejszy Sąd stwierdza zatem, że w świetle przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wystarczające jest wykazanie, że wnioskodawca pełnił służbę w jednej z enumeratywnie wymienionych w nim instytucji czy formacji, która to służba musi być uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa i organ nie posiada w tym zakresie żadnej swobody. Godzi się zatem przyjąć, że wystarczający jest sam fakt pełnienia służby w tych instytucjach i formacjach, natomiast rzeczywisty charakter zadań i obowiązków funkcjonariusza jest obojętny w świetle art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznanej sprawy podnieść należy, że jakkolwiek informacja IPN z dnia 1 czerwca 2017 r. wskazuje jedynie, że odwołujący pełnił w okresie od dnia 15 stycznia 1967 r. do dnia 9 listopada 1971 r. oraz od 5 marca 1981 r. do 31 lipca 1990 r. służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, nie precyzując przy tym, o którą jednostkę redakcyjną tego przepisu chodzi w odniesieniu do służby odwołującego, niemniej jednak w aktach sprawy znajdują się również inne dokumenty przekazane przez IPN, z których jednoznacznie wynika, że odwołujący we wskazanym okresie pełnił funkcję inspektora oraz starszego inspektora w Departamencie (...) MSW w W. oraz liczne funkcje kierownicze - Naczelnika, Zastępcy Dyrektora, Dyrektora oraz Szefa Departamentu (...)MSW w W.. Ubezpieczony sukcesywnie awansował, osiągając coraz wyższe stanowiska kierownicze w strukturach Służb Bezpieczeństwa co przyczyniło się również do awansowania na stopień pułkownika.

W konsekwencji stwierdzić należało, że służba odwołującego w tym okresie stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, bowiem była służbą w jednostce organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych odpowiedzialnej za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa (art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. e ustawy zaopatrzeniowej).

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 (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, 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, i powołane w nich orzeczenia).

W wyroku z dnia 14 listopada 2015 r. sygn. akt II CSK 517/14 Sąd Najwyższy stwierdził z kolei iż „brak w Konstytucji przepisu przyznającego sądom i innym organom powołanym do stosowania prawa kompetencji do kontroli, na użytek rozpoznawanej sprawy, konstytucyjności aktów ustawowych nie pozwala - ze względu na wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa - domniemywać tej kompetencji”.

Odnosząc się do kwestii zgłoszonych przez odwołującego szeregu naruszeń prawa konstytucyjnego warto w tym przypadku przytoczyć treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. (sygn. K

6/09), który rozpatrywał kwestię zgodności z Konstytucją przepisów analogicznej ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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. Nr 24, poz. 145), która do 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 (Dz.U. Nr 8, poz. 67 ze zm.) wprowadziła przepis art. 15b, określający zasady obliczania wysokości emerytury dla osób, które pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. i pełniły służbę w charakterze funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa.

Trybunał Konstytucyjny w pkt 4 wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. uznał, iż art. 15b ust. 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 8, poz. 67 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa nie wynika w żaden sposób, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca był upoważniony, do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalnego za sporny okres służby. Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, iż zasada ochrony praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r. cz. I; wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZCJ nr 7/1997, poz. 114; wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Trybunał dodatkowo podkreślił, że chroniąc prawa nabyte nie można przyjąć, iż każda zmiana istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy obywateli, jest ustawodawczo zakazana, w związku z czym nie ma też wystarczających podstaw, aby twierdzić, iż ustawodawca nie może ocenić negatywnie dokonanych wcześniej rozwiązań legislacyjnych. Ustawodawca ustanawiając kwestionowane przepisy, dał wyraz negatywnej ocenie działalności organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego, o czym świadczy zarówno przebieg prac legislacyjnych, jak też treść samej preambuły ustawy. W preambule tej ustawodawca stanowi wyraźnie, iż kierował się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia. Zdaniem Trybunału w demokratycznym państwie prawnym jednym z kluczowych instrumentów ochrony jego podstawowych zasad jest odpowiedzialność, która obejmuje czyny wynikające z urzeczywistnienia celów źle wybranych i niezrealizowania celów wybranych dobrze. W tym sensie gwarancje bezkarności oraz przywilejów ekonomicznych pochodzących z budżetu państwa za służbę w instytucjach i organach stosujących w dyktaturze represje, nie mogą być traktowane, jako element praw słusznie nabytych. Ustawodawca negatywnie ocenił sam fakt podjęcia służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, ze względu na jednoznacznie ujemną ocenę tych organów. Jednocześnie jednak w razie udzielenia przez funkcjonariusza w czasie służby w takiej policji pomocy osobie represjonowanej za działanie w opozycji demokratycznej i niepodległościowej, ustawodawca przewidział utrzymanie uprzywilejowanych świadczeń emerytalnych na ówczesnych zasadach. W opinii Trybunału prawa emerytalne nabyte przez adresatów kwestionowanych przepisów zostały nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe.



W związku z powyższym służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa, nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania uzyskanych wcześniej przywilejów. Zdaniem Trybunału ustawodawca, ograniczając w zakwestionowanych przepisach niesłusznie nabyte przywileje emerytalne funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, sięgnął do środka adekwatnego dla uzyskania usprawiedliwionego celu, uczynił to zarazem w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla adresatów zakwestionowanych norm.

Zdaniem Trybunału ustawodawca nie przekroczył również kompetencji władzy ustawodawczej przewidzianych w Konstytucji. Kwestionowane przepisy nie przewidują wymierzania zbiorowej kary funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, a jedynie obniżenie im uprzywilejowanych świadczeń emerytalnych do poziomu średniej emerytury powszechnej.

Ustawodawca nie naruszył też art. 32 Konstytucji (zasada równości). Trybunał stwierdził bowiem, iż z zasady tej wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii, a zatem wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być traktowane równo, tj. według jednakowej miary. Jeżeli zatem prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Zdaniem Trybunału jednak takie odstępstwo nie musi oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. W opinii Trybunału jest ono dopuszczalne, jeżeli kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania. Dodatkowo kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Wspólną cechą wszystkich funkcjonariuszy bezpieczeństwa Polski Ludowej jest ich służba w określonych w ustawie organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Ta cecha różni istotnie funkcjonariuszy od pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych przed 1990 r. Ustawodawca przyjąwszy wspólną cechę istotną, w sposób jednakowy potraktował funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej.

Tutejszy Sąd pragnie zauważyć, iż pozbawienie odwołującego wyższych świadczeń, przy zachowaniu świadczenia do zabezpieczenia społecznego w wysokości nie niższej niż świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) nie stanowi naruszenia zarówno Konstytucji RP jak też standardów prawa międzynarodowego.

Warto przy tym przytoczyć treść rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w dniu 14 maja 2013 r., w sprawie C. i inni przeciwko Polsce nr (...), wydał decyzję, w której uznał za niedopuszczalne skargi byłych pracowników służb bezpieczeństwa w sprawie obniżek ich emerytur. O ile w odniesieniu do emerytur skarżących Trybunał stwierdził, że przepisy ustawy zmieniającej z 2009 r. spowodowały odebranie skarżącym części emerytur i stanowiły ingerencję w prawo własności, to miało to podstawy prawne oraz nie naruszało istoty praw emerytalnych skarżących. Trybunał nie podzielił stanowiska skarżących, którzy podnosili, że raz otrzymane prawa są nietykalne i nie mogą być im odebrane. W zgodzie z art. 1(...) do Konwencji rzymskiej uprawnienia legislacyjne państwa rozciągają się również na możliwość obniżenia oraz zmiany kwoty wypłacanych świadczeń. Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, iż skarżącym nie odebrano całości świadczenia. Ograniczono jedynie ich przywileje przyznane w czasach komunizmu. Nie można więc stwierdzić, by państwo w sposób nieproporcjonalny dokonało ingerencji w ich prawa. Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka odnotował, że praca skarżących w służbach bezpieczeństwa, która przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję rzymską powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca i usprawiedliwiająca wyodrębnienie kategorii osób świadczących taką pracę i objęcie ich obniżeniem świadczeń emerytalnych.

Odnosząc się to przytoczonych przez odwołującego zarzutów, tutejszy Sąd również stwierdza, że przywołane przez odwołującego artykuły Konstytucji RP nie mogą być interpretowane jako dające tytuł do emerytury określonej wysokości. Wskazać należy, iż odwołującemu nie odebrano całości świadczeń. Nie został on pozbawiony środków

do życia. Emerytura ustalona została w wysokości przeciętnej wysokości tego świadczenia otrzymywanego przez obywateli z powszechnego systemu emerytalnego.

Podkreślić przy tym należy, że decyzja ustalająca wysokość emerytury odwołującego nie została wydana w trybie postępowania karnego. Przepis art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie stanowi bowiem o odpowiedzialności karnej (ustalenie winy) lecz reguluje uprawnienia funkcjonariuszy służb mundurowych i ich rodzin w sferze zaopatrzenia emerytalnego. Odwołujący zaskarżoną decyzją nie został pociągnięty do odpowiedzialności o charakterze karnym. Ustawodawca w ustawie zmieniającej nie różnicował sytuacji funkcjonariuszy w wysokości świadczeń emerytalnych poprzez kryterium winy, ale poprzez sam fakt służby w organach bezpieczeństwa państwa funkcjonujących w niedemokratycznym państwie, w których podjęli dobrowolnie służbę, a poprzez tę służbę uczestniczyli w utrzymywaniu niedemokratycznego porządku i korzystali z przywilejów przysługującym funkcjonariuszom.

Zmniejszenie świadczenia odwołującego stanowi urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości społecznej. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 19 listopada 2013 r. sygn. akt III AUa 397/13 ograniczanie przywilejów byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa PRL jest urzeczywistnieniem zasady sprawiedliwości społecznej, którą definiują w oparciu o kryteria i wartości konwencyjne. Zasada ta nie może być przywoływana w obronie przywilejów sprzecznych ze swoim fundamentem aksjologicznym. Tak pojmowanej sprawiedliwości społecznej nie da się pogodzić z utrzymywaniem przywilejów związanych ze służbą w organach bezpieczeństwa reżimu totalitarnego. Na tych organach oparte było bowiem funkcjonowanie aparatury naruszającej podstawowe prawa człowieka.

Z uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16.09.2020 r. (III UZP 1/20) wynika, iż kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 723) 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 przedmiotowej sprawie odwołujący T. B. nie przedstawił żadnych wiarygodnych dowodów, które pozwoliłyby na uznanie zasadności złożonego odwołania w aspekcie powyższego stanowiska. Odwołujący pełniąc kierownicze stanowiska w strukturach

Służby Bezpieczeństwa, pomimo wykonywania czynności biurowych nie mających powiązania z podejmowaniem działań zmierzających do naruszania praw i wolności człowieka, pośrednio na mocy podejmowanych decyzji przyczyniał się do zwalczania opozycji demokratycznej, naruszania praw człowieka, w szczególności prawa do wolności słowa i zgromadzeń, prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Odwołujący pełniąc tak znaczące stanowiska w strukturach SB tworzył ówczesny system totalitarnego państwa i stanowił jeden z jego głównych elementów. Strona w związku ze zajmowanymi stanowiskami podejmowała szereg kluczowych decyzji mających znaczący wpływ na przebieg pracy w Departamencie (...). Działalność taka nie może być zatem zakwalifikowana inaczej, niż jako element funkcjonowania totalitarnego państwa, który stanowił naruszenie podstawowych praw i wolności człowieka.

Te okoliczności nie pozwalają zatem na uznanie stanowiska odwołującego się za uzasadnione również w świetle wykładni art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., przedstawionej w powyższym orzeczeniu Sądu Najwyższego.

Mając powyższe na względzie Sąd na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c. orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku.

Sędzia Aleksandra Rutkowska

**ZARZĄDZENIE**

(...)

Aleksandra Rutkowska