



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stryczyńska (przewodniczący)

SSN Robert Stefanicki (sprawozdawca)

SSN Agnieszka Żywicka

w sprawie z odwołania M. R.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość policyjnej renty rodzinnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 3 czerwca 2025 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie
z dnia 21 czerwca 2024 r., sygn. akt III AUa 297/21,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
decyzją z dnia 14 lipca 2017 r. na podstawie art. 24a 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 (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121 ze zm., dalej jako: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie informacji otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej - ponownie ustalił dla M. R. wysokość przysługującej jej renty rodzinnej. W odwołaniu od powyższej decyzji odwołująca wniosła o zmianę zaskarżonej decyzji przez przywrócenie świadczenia rentowego w dotychczasowej wysokości, to jest w kwocie 4.877,39 zł. W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniosł o jego oddalenie.

Sąd Okręgowy w Kielcach wyrokiem z dnia 30 listopada 2020 r. zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 lipca 2017 r. w ten sposób, że przyznał M. R. prawo do przeliczenia policyjnej renty rodzinnej poczynając od dnia 1 października 2017 r., bez stosowania ograniczenia zawartego w art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (pkt I), a także stwierdził, że organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji (pkt II).

Sąd pierwszej instancji ustalił, że L. R. urodził się w dniu [...] 1942 r. W dniu 17 marca 1971 r. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej na stanowisku referenta w Wydziale do Spraw Przestępczości Gospodarczej, a następnie z dniem 2 października 1972 r. skierowany do WSO MSW w S. W dniu 16 marca 1974 r. został mianowany stałym funkcjonariuszem ze stopniem służbowym. W dniu 1 lipca 1975 r. L. R. został odwołany ze WSO i przeniesiony służbowo do dyspozycji KWMO w T. Od dnia 2 sierpnia 1975 r. pracował na stanowisku starszego inspektora ds. ochrony przemysłu w Wydziale Inspekcji KWMO T. Z dniem 1 lipca 1976 r. został odwołany z zajmowanego stanowiska i mianowany na stanowisko starszego inspektora ds. organizacyjno-etatowych Wydz. Inspekcji KWMO T. Z dniem 15 stycznia 1980 r. został mianowany na stanowisko starszego inspektora Wydziału Szkolenia KWMO w T. Z dniem 1 kwietnia 1981 r. został mianowany Kierownikiem Sekcji Wydziału V SB KWMO w T. Od dnia 1 sierpnia 1983 r. pracował jako zastępca

szefa Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych ds. SB w O. Z dniem 1 kwietnia 1985 r. został mianowany na stanowisko zastępcy kierownika KMO w O. ds. SB. L. R. zmarł w dniu [...] 1986 r.

Decyzją z dnia 3 kwietnia 1988 r. Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przyznał M. R. prawo do policyjnej renty rodzinnej po zmarłym mężu L. R. na rzecz dzieci.

Instytut Pamięci Narodowej w dniu 3 kwietnia 2017 r. w przedłożonej informacji z dnia potwierdził, że L. R. w okresie od 1 kwietnia 1981 r. do 23 lutego 1986 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w myśl art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Okręgowy podniósł, że zaskarżona decyzja wydana została w oparciu o informację Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby L. R. z dnia 3 kwietnia 2017 r., z którego wynika, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa w myśl art. 13b ustawy zaopatrzeniowej od dnia 1 kwietnia 1981 r. do 23 lutego 1986 r.

Zdaniem Sądu, przedmiotowa informacja jest wiążąca tylko dla organu rentowego, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się zawartymi w niej danymi o przebiegu służby. Natomiast sąd powszechny (sąd ubezpieczeń społecznych), rozpoznający sprawę z odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej - zarówno co do faktów (co do przebiegu służby), jak i co do oceny prawnej, czy służba w określonej jednostce organizacyjnej stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa. Oceniając dowód z informacji Instytutu Pamięci Narodowej, Sąd podzielił w całości stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 9 grudnia 2011 r. (II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298), zgodnie z którym, sąd powszechny - sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku odwołania od decyzji organu emerytalnego w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji Instytutu 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). Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą więc wiązać sądu, do którego kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej oraz odpowiednia kwalifikacja prawna ustalonych faktów. Sąd zaznaczył, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z obniżeniem świadczenia - renty rodzinnej po zmarłym w 1986 r. funkcjonariuszu policji L. R., zatem zasadnicze znaczenie dla ustalenia przebiegu służby zmarłego L. R. ma dokumentacja zawarta w aktach sprawy dotycząca przebiegu służby. Powołując się na treści dokumentacji zawartej w aktach sprawy i poczynione na jej podstawie ustalenia faktyczne Sąd pierwszej instancji doszedł do przekonania, że indywidualny przebieg służby L. R., jakim dysponuje Instytut Pamięci Narodowej, nie wskazuje, że w spornym okresie pełnił on służbę na rzecz państwa totalitarnego. W szczególności nie może o tym świadczyć samo zatrudnienie w jednostkach, w których L. R. pełnił służbę. Sąd powołał się na uchwałę Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. w sprawie III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 8), w której uznał, 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.

Sąd Okręgowy podkreślił, że w aktach osobowych nadesłanych przez Instytut Pamięci Narodowej brak jest jakichkolwiek dokumentów pozwalających na przyjęcie, że w spornym okresie L. R. dopuścił się czynów naruszających prawa i wolności człowieka. Wobec tego nie można uznać, że L. R. w okresie wskazanym przez Instytut Pamięci Narodowej pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Dodatkowo podkreślił, że sprawa dotyczy wysokości renty rodzinnej po mężu wnioskodawczyni, który zmarł w 1986 r. Z uwagi na brak osoby, której służba poddawana jest ocenie w niniejszym postępowaniu, według Sądu zasadne jest zachowanie szczególnej ostrożności przy weryfikacji tego rodzaju świadczenia. Mając powyższe na uwadze, Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję i jednocześnie stwierdził, iż organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji, ponieważ dowód z dokumentów zawartych w aktach

niniejszej sprawy mógł być przeprowadzony przed Sądem, a nie przed organem rentowym.

Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z 21 czerwca 2024 r., na skutek apelacji organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach z 30 listopada 2020 r., zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie. Sąd odwoławczy uznał, że zaskarżona decyzja organu rentowego była zgodna z przepisami prawa materialnego, które Sąd pierwszej instancji bezpodstawnie pominął. Zaznaczył również, że do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznał wniosku Sądu Okręgowego w Warszawie z 24 stycznia 2018 r. (XIII 1U 326/18) o zbadanie przepisów ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. z Konstytucją RP.

Rozstrzygając niniejszą sprawę, Sąd orzekający kierował się poglądami Sądu Najwyższego wyrażonymi we wspomnianej uchwale wydanej w poszerzonym składzie w dniu 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 8). Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że ustawa dezubekizacyjna nie jest pierwszym narzędziem redukującym świadczenia funkcjonariuszy pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa w okresie PRL. Rozwiązania ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 145), zmieniającej ustawę zaopatrzeniową, zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego i uznane przez Trybunał za zgodne z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny był zdania, że środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować sprawiedliwość. Sąd Najwyższy przyjął również, że nie ma przeszkód do zaaprobowania kolejnego modułu redukującego świadczenia pod warunkiem, że nie prowadzi on do naruszenia zasady *ne bis in idem*. W uchwale III UZP 1/20 Sąd Najwyższy wyrażając stanowisko odnoszące się do charakteru procesowego i mocy dowodowej informacji Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby byłego funkcjonariusza, potwierdził wyrażane już wielokrotnie w orzecznictwie (również administracyjnym) stanowisko, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający

sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji 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). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73; 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, nr 8, poz. 101; 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 15; 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTKA 2012, nr 1, poz. 3; postanowienie Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298; postanowienie NSA z 12 stycznia 2018 r., I OSK 2848/17, LEX nr 2445886). Sąd Najwyższy w cytowanej uchwale przyjął, że informacja taka stanowi dowód, który nie jest jednak dowodem niepodważalnym albo dowodem wyłącznym, którym sąd byłby wiązany, bez możliwości jego oceny w ramach przysługującego sądowi prawa do swobodnej, choć wszechstronnej oceny dowodów. Podniósł, że pogląd przeciwny byłby dokonaniem istotnego wyłomu w kodeksowej zasadzie swobodnej oceny dowodów na rzecz legalnej oceny dowodów, i to w sprawach dotyczących niezwykle istotnej, jaką jest wysokość z reguły jedyne go źródła utrzymania ubezpieczonego, co w zasadzie czyniłoby z Instytutu Pamięci Narodowej organ rozstrzygający spór, czyniąc z sądu organ zbędny lub firmujący jedynie ustalenia zawarte w informacji. W ocenie Sądu Najwyższego przebieg procesu powinien oscylować 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.

Sąd Apelacyjny uznał, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa przez L. R. w okresie od 1 kwietnia 1981 r. do 23 lutego 1986 r. nie musiało 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

szczegółności bez odejmowania odwołującej prawa do dowodzenia okoliczności przeciwnej do tezy, że przynależność do wskazanej przez ustawę służby determinuje charakter tej służby jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Najwyższy we wskazanej już uchwale III UZP 1/20 przyjął, że nie można uznać za taką aktywność, ograniczoną do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego (w szczególności w służbie w policji kryminalnej lub ochronie granic), bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych - zadań i funkcji tego państwa.

Sąd Apelacyjny podniósł, że w niniejszej sprawie kwestią sporną pozostawała okoliczność czy L. R. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Dla rozstrzygnięcia sporu podstawowe znaczenie miało wskazanie zasad rozkładu ciężaru dowodu, których Sąd pierwszej instancji nie wyjaśnił. Powołując się na uzasadnienie uchwały III UZP 1/20, a dokładnie punkt 86 Sąd Najwyższy podniósł, że zakodowane w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa należy uznać za kryterium wyjściowe, a więc przybierające postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym. Wynikałoby z tego, że ciężar wykazania, że służba pełniona w wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej formacjach w określonym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, spoczywa na świadczeniobiorcy - w tym wypadku na odwołującej się M. R. Mając na uwadze powyższe, Sąd odwoławczy uznał, że dokonane ustalenia, a także materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie pozwalają przyjąć, że istniały szczególne okoliczności służby L. R. w SB, dla których miał on nie wykonywać powierzonych mu zadań ochrony i wspierania totalitarnego państwa. W spornym okresie zajmował kierownicze stanowiska (kierownik sekcji Wydziału III A, kierownik sekcji Wydziału V, zastępca kierownika KMO ds. SB, zastępca szefa RUSW ds. SB w O.) i posiadał stopień oficerski. W takiej sytuacji obalenie domniemania ustawowego z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c tiret 6 ustawy zaopatrzeniowej przyjmującego za służbę na rzecz totalitarnego państwa służbę w organach bezpieczeństwa państwa, przez odwołującą nie nastąpiło. Dlatego Sąd Apelacyjny nie zgodził się ze stanowiskiem Sądu Okręgowego w Kielcach, że L. R.,

jako funkcjonariusz Służby Bezpieczeństwa, nie pełnił jej zadań, a tym samym nie wspierał totalitarnego państwa.

Sąd odwoławczy uznał za dopuszczalną ingerencję ustawodawcy w prawo do renty rodzinnej M. R. Stwierdził bowiem, że nie narusza ona żadnych zasad demokratycznego państwa, w szczególności zasady *ne bis in idem*, a także zasady proporcjonalności. W odniesieniu do tej ostatniej Sąd zaznaczył, że rodzina L. R. pobierała milicyjną rentę rodzinną w pełnej wysokości od 1 marca 1986 r., m.in. syn P. do ukończenia 25 roku życia, to jest przez ponad 17 lat, a sama M. R. przez kolejne 14 lat, w sumie przez 31 i pół roku. Trudno zatem uznać, aby pierwsza i jedyna ingerencja ustawowa w wysokość spornej renty stanowiła środek nadmierny w stosunku do celu, jakim było rozliczenie byłych funkcjonariuszy PRL i ich rodzin za działania wspierające totalitarny ustrój.

W skardze kasacyjnej wnioskodawczyni zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w całości. W podstawach skargi podniosła zarzut naruszenia prawa materialnego, a mianowicie:

- art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że dokument pt. „informacja o przebiegu służby” może zawierać jedynie dane dodatkowe wymienione w ust. 4 pkt 1-3 tego przepisu, a nie okoliczności faktyczne dotyczące rzeczywistego przebiegu służby funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa oraz uznanie, że dokument Instytutu Pamięci Narodowej pt. „informacja o przebiegu służby”, w którym nie wskazano żadnych informacji o przebiegu służby stanowi domniemanie prawne;

- art. 22a w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez jego niewłaściwe zastosowanie będące konsekwencją dokonania błędnej wykładni przejawiające się w przyjęciu, że służba zmarłego męża skarżącej od dnia 1 kwietnia 1981 r. do 23 lutego 1986 r. była służbą na rzecz bliżej niesprecyzowanego totalitarnego państwa, podczas gdy z całości zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności w aktach osobowych męża skarżącej – L. R., to nie wynika, pomimo faktu, że prawidłowa wykładnia, a co za tym idzie, również zastosowanie przepisu, wymagają, aby dla uznania czy służba danego funkcjonariusza była służbą na rzecz totalitarnego państwa, czynności wykonywane w ramach służby rzeczywiście polegały na zwalczaniu opozycji demokratycznej,

związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego;

3. art. 2 ust. 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) w zw. z art. 11 i art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej i art. 180 § 1 i 2, art. 7a § 1, art. 8 § 1, art. 9, art. 10 § 1 k.p.a. przez uznanie, że dokument Instytutu Pamięci Narodowej pt. „informacja o przebiegu służby”, w którym nie wskazano żadnych informacji o przebiegu służby męża skarżącej, a tym bardziej takich, z których wynikałoby pełnienie przez niego służby na rzecz totalitarnego państwa, mógł stanowić wyłączną podstawę do wszczęcia stosownego postępowania i wydania decyzji obniżającej świadczenie;

- art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że za „służbę na rzecz totalitarnego państwa” uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. wymienionym w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach, niezależnie od oceny prawnej, działań byłych funkcjonariuszy, podczas gdy prawidłowa interpretacja powinna uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy, w tym także indywidualne czyny i ich weryfikacje pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka w okresie wskazanym w informacji Instytutu Pamięci Narodowej i tym samym jego niewłaściwe zastosowanie w kontekście ustalonego stanu faktycznego i błędne przyjęcie, że sam fakt zajmowania kierowniczego stanowiska i posiadania stopnia oficerskiego to okoliczności, że L. R. pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;

- art. 24 oraz art. 22a ust. 1 i ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez ich niewłaściwe zastosowanie i obniżenie skarżącej świadczenia z tytułu renty rodzinnej wobec nieuprawnionego uznania, że zmarły mąż skarżącej pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13 b ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy

z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie ocenionego w świetle kryteriów wskazanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. wynika, że w okresie wskazanym w informacji z Instytutu Pamięci Narodowej tj. od 1 kwietnia 1981 r. do 23 lutego 1986 r. mąż skarżącej nie podejmował działań na rzecz państwa totalitarnego rozumianych jako zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, kościołów czy polegających na łamaniu praw i wolności obywatelskich, a okoliczności przeciwstawne do informacji Instytutu Pamięci Narodowej wynikające ze zgromadzonego materiału dowodowego również nie wskazywały na charakter służby męża skarżącej jako pełnionej na rzecz państwa totalitarnego, a w szczególności na bezpośrednie zaangażowanie w realizację specyficznych z punktu widzenia ustroju zadań i funkcji państwa totalitarnego;

- art. 24a w zw. z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP przez autonomiczne uznanie, iż art. 24a ustawy zaopatrzeniowej nie narusza zasady demokratycznego państwa, zasadę równości wobec prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych i przez błędną interpretację (wyrażoną w uzasadnieniu) polegającą na nieuwzględnieniu fundamentalnych zasad wyrażonych w Konstytucji RP, czyli poszanowania prawa własności, prawa do zabezpieczenia społecznego, zasady zaufania obywateli do państwa, a także równości obywateli wobec prawa i zakazu dyskryminacji faktycznie, co doprowadziło do niedopuszczalnej ingerencji w prawo do renty rodzinnej M. R., wypracowanej „słusznie”, co doprowadziło do wadliwego ich zastosowania i nieuzasadnionego obniżenia skarżącej świadczenia z tytułu renty rodzinnej;

- art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 24a ust. 1-8 ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd drugiej instancji, iż skutek ponownego przeliczenia świadczenia skarżącej nie doszło do naruszenia jej praw nabytych, podczas gdy powołane przepisy Konwencji, jak również przepisy Konstytucji RP nie uniemożliwiają ingerencji i gwarantują nienaruszalność wysokości przyznanego świadczenia.

Skarżąca powołała się również na naruszenie prawa procesowego:

- art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., które miało istotny wpływ na wynik sprawy, przez jego niezastosowanie w przypadku, gdy decyzja obniżająca świadczenie skarżącej została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania przed organem rentowym i zaniechanie uchylenia tej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu;
- art. 233 § 1 k.p.c., które miało istotny wpływ na wynik sprawy, przez jego niewłaściwe zastosowanie i dokonanie przez Sąd drugiej instancji dowolnej oceny dowodów, która doprowadziła do uznania, że sam fakt pełnienia służby w formacji wymienionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest wystarczający do stwierdzenia, iż mąż skarżącej pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa;
- art. 327¹ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c., które miało istotny wpływ na wynik sprawy w ten sposób, że treść uzasadnienia wyroku nie tworzy logicznej całości, a wskazane podstawy rozstrzygnięcia nie są spójne, a z treści uzasadnienia niesłusznie wynika, że skarżąca nie obaliła domniemania ustawowego z art. 13b, podczas gdy zgromadzony materiał dowodowy jest przeciwny do dowodu „informacji IPN”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie, ponieważ podniesione w niej zarzuty naruszenia prawa materialnego i procesowego okazały się niezasadne.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do sformułowanych w tej skardze zarzutów naruszenia przepisów postępowania, Sąd Najwyższy stwierdza, że powołane w tych zarzutach jako naruszone przepisy oraz przedstawiony opis naruszeń, wskazują, że skarżąca w istocie kwestionuje dokonaną przez Sąd drugiej instancji ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz poczynione na jej podstawie ustalenia faktyczne. Zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalania faktów i oceny dowodów - choć generalnie dopuszczalne jest oparcie skargi kasacyjnej na podstawie naruszenia przepisów postępowania, to jednak z wyłączeniem zarzutów dotyczących ustalenia faktów lub oceny dowodów, choćby naruszenie odnośnych przepisów mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a właśnie art. 233 k.p.c. określa kryteria oceny wiarygodności i mocy dowodów. Można nadmienić, że art. 232 k.p.c. (w związku z

art. 3 k.p.c. i art. 6 k.c.) określa jedynie ogólną regułę rozkładu ciężaru dowodu, przy czym w sprawach takich jak ta, w której została wniesiona rozpoznawana skarga kasacyjna, w orzecznictwie Sądu Najwyższego wypracowano już stanowisko, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. wymaga uwzględnienia wszystkich okoliczności sprawy, w tym ustaleń 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę formację, w której była pełniona służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. W ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może bowiem wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (wyroki Sądu Najwyższego z: 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104; 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453). Zauważa się, że „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka” jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych” wyjaśniając, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W trakcie dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy kwalifikacji służby nie jest więc wystarczające podkreślenie, że L. R. osobiście nikomu nie szkodził i nie prowadził sam działalności operacyjnej. Ustalenie to należy skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka. Taki sam pogląd został wyrażony w wyrokach Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2023 r. (I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 26) i z 17 maja 2023 r. (I USKP 63/22, LEX nr 3563400). Wyjaśniono w nich też, że określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

funkcjonariuszy) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji, a takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza zatem takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach wymienionych w tym przepisie, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela.

W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b omawianej ustawy ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (wyroki Sądu Najwyższego z: 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126; 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174). Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni aprobuje opisane wyżej stanowisko, a odnosząc je do ustaleń faktycznych poczynionych w sprawie przez Sąd drugiej instancji (z mocy art. 398¹³ § 2 k.p.c. mających wiążący charakter w postępowaniu kasacyjnym), stwierdza, że informacja Instytutu Pamięci Narodowej będąca podstawą decyzji wydanych przez organ rentowy w stosunku do ubezpieczonego nie stanowiła dla Sądu drugiej instancji jedynej podstawy ustalenia, że ubezpieczony pełnił „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. W postępowaniu sądowym, zainicjowanym odwołaniem od decyzji organu rentowego do sądu ubezpieczeń społecznych, sąd ten rozstrzyga o prawidłowości zaskarżonej decyzji (art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.) w granicach jej treści i przedmiotu. Przeniesienie sprawy na drogę sądową przez wniesienie odwołania od decyzji organu rentowego ogranicza się do okoliczności uwzględnionych w decyzji, spornych między stronami. Przed sądem

wnioskodawca może żądać jedynie korekty stanowiska zajętego przez organ rentowy i wykazywać swoją rację, odnosząc się do przedmiotu sporu objętego zaskarżoną decyzją - odwołanie wnoszone od decyzji organu ubezpieczeń społecznych nie ma charakteru samodzielnego żądania.

Informacja z Instytutu Pamięci Narodowej była przedmiotem pogłębionej i wszechstronnej analizy, która potwierdziła, że ubezpieczony, pełniąc w spornych okresach, nie tylko przez samą przynależność do jednostek wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ale przez konkretną i zaangażowaną pracę w spornym okresie, w którym zajmował – jak już wspomniano – kierownicze stanowiska (kierownik sekcji Wydziału III A, kierownik sekcji Wydziału V, zastępca kierownika KMO ds. SB, zastępca szefa RUSW ds. SB) i posiadał stopień oficerski. Przedmiotem regulacji z art. 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c. są składowe uzasadnienia wyroku, a ściślej wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, obejmującej ustalenie faktów, które sąd uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Skoro uzasadnienie wyroku pełni funkcję sprawozdawczą, stąd wskazany przepis nie stanowi podstawy prawnej do podważania podstawy faktycznej albo materialnej wyroku. Skarga kasacyjna może być oddalona, jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 398¹⁴ k.p.c.). Sąd Apelacyjny nie naruszył wskazanego przepisu. Podsumowując ten wątek rozważań, Sąd Najwyższy uznaje, że nie są uzasadnione kasacyjne zarzuty podniesione przez odwołującą się w ramach procesowej podstawy zaskarżenia.

Podstawowy zarzut skargi kasacyjnej sprowadza się do naruszenia dyspozycji art. 22a w zw. z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w ten sposób, że Sąd drugiej instancji równocześnie z Sądem pierwszej instancji nie poczynił ustaleń w zakresie konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji męża wnioskodawczyni odnośnie do spornego okresu służby na rzecz totalitarnego państwa w myśl uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Należy poczynić tutaj uwagi natury ogólnej, które w dalszej części będą miały wpływ na dokonane przez Sąd Najwyższy rozstrzygnięcie. Z dniem 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa 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), na mocy której wprowadzono art. 13b ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Organ rentowy otrzymał w związku z powyższym informację z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby męża odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa (akta rentowe).

Ustawa zmieniająca wprowadziła także w art. 15c zasady obliczania wysokości emerytur dla osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zgodnie z brzmieniem jego ust. 1 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., wynosi: 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. Powołany przepis dookreśla w ust. 3, że 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. Ustawodawca zobowiązał tym samym organ emerytalny do wszczynania z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń z Funduszu i ich wysokości stosownie do wyżej wymienionych przepisów (wyrok Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2023 r., II USKP 95/22, LEX nr 3570824).

Analiza uzasadnienia wyroku Sądu drugiej instancji pozwala na przyjęcie, że Sąd Apelacyjny uwzględnił wytyczne wynikające ze wspomnianej uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20). Sąd odwoławczy wskazał, że pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa należy odkodować jako punkt wyjścia do analizy sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców. Tym samym nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy nowelizującej z 2016 r., w tym także,

aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, zwłaszcza gdy chodzi o osobę, której już raz obniżono świadczenie za samo pełnienie tejże służby. Zakodowane w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa należy uznać za kryterium wyjściowe, a więc przybierające postać „domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym”.

Uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) nie sprzeciwia się możliwości uznania konkretnej służby za pracę na rzecz totalitarnego państwa, bo nie taki zresztą był cel wypowiedzi poszerzonego składu Sądu Najwyższego. Nie jest zasadne stanowisko skarżącej, że skoro podstawowym kryterium oceny okresu służby na rzecz totalitarnego państwa 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, to tych Sąd odwoławczy nie doszukał się w przypadku męża skarżącej. Wypowiedź Sądu Najwyższego miała na celu zapewnienie standardu postępowania, to znaczy, by sąd powszechny nie orzekał tylko formalnie, pozostając związanym stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, zaś o ewentualnym zaliczeniu do „służby na rzecz totalitarnego państwa” decydować mogły wyżej już omówione przesłanki (czas i miejsce pełnienia służby, jej długość, jak również zajmowane stanowisko). Przede wszystkim chodziło o dopuszczenie obalenia domniemania, jakie wynikało z urzędowego dokumentu Instytutu Pamięci Narodowej. Z tym z kolei wiąże się założenie określonej aktywności świadczeniobiorcy w procesie sądowym. Główna oś sporu w sprawie dotyczyła definiowania podstawy zaskarżenia, z czym związane było rozpoznanie istoty sprawy (postanowienie Sądu Najwyższego z 22 czerwca 2015 r., I PZ 8/15, OSNP 2017 nr 3, poz. 31). Odnosząc się w skardze do zarzutów naruszenia przepisów prawa, 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 kryteriów formalnych przynależności do służb ani wyłącznie w świetle informacji z Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, lecz w oparciu o wszystkie okoliczności sprawy, co czyni istotnym poprzedzenie werdyktu postępowaniem dowodowym. Przedstawienie rzeczywistego przebiegu służby

funkcjonariusza umożliwia prawidłową subsumpcję i w konsekwencji rzetelny osąd sprawy.

Kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinno być interpretowane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym przede wszystkim przez kontekst indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod omawianym kątem. Chodzi m.in. o dokonanie rekonstrukcji przebiegu służby w spornym okresie, działań mieszczących się w otwartym katalogu okoliczności branych pod uwagę w procesie dokonywanych analiz, co Sądy obu instancji uwzględniły w sprawie. W szczególności dotyczyć one mogą długości pełnienia służby i jej historycznego umiejscowienia w otoczeniu społecznym i politycznym, stopnia służbowego funkcjonariusza i innych elementów wartościujących (wyrok Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2023 r., II USKP 95/22, LEX nr 3570824). W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej (a tak było w sprawie), to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (wyrok Sądu Najwyższego z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174), który może przedłożyć kontryfakty, a te będą podlegać swobodnej ocenie (art. 233 § 1 k.p.c.).

Słusznie zauważa strona skarżąca, że kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy. Oceny takiej dokonał Sąd drugiej instancji, analizując przebieg służby i cel działania, którym było rozpoznanie oraz zlikwidowanie „antydemokratycznej i antyrządowej” działalności prowadzonej przez działaczy opozycji (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 marca 2023 r., II USK 333/22, LEX nr 3554142). Emerytury w bieżących przypadkach zostały obniżone przez ustawodawcę krajowego nie dlatego, że którakolwiek z osób skarżących popełniła zbrodnię lub ponosiła osobistą odpowiedzialność za naruszanie praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyrok z 14 maja 2013 r. w sprawie A. Cichopek przeciwko Polsce) stwierdzono, że obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę

kary. Te standardy wynikają m.in. z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jest to podejście spójne z orzecnictwem Trybunału Praw Człowieka, który m.in. w sprawie Mockienė przeciwko Litwie (skarga nr 75916/13), Philippou przeciwko Cyprowi (skarga nr 71148/10) wskazał, że zmniejszenie lub zaprzestanie wypłaty świadczenia emerytalnego może stanowić ingerencję w poszanowanie własności w rozumieniu art. 1 Preambuły nr 1 (M.A. Nowicki (w:) Komentarz do Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w:) Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Warszawa 2021, art. 1). W jego świetle ingerencja taka jest dopuszczalna, jeżeli jest zgodna z prawem, realizuje założone cele mieszczące się w granicach interesu publicznego, z zachowaniem reguł proporcjonalności. Zatem jeżeli zostały uznane za wyraźnie niesprawiedliwe z punktu widzenia wartości leżących u podstaw Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, to w tym stanie rzeczy istnienie bądź, przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego ustawodawca jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalne nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Tym bardziej odnosząc się do przedmiotowej skargi kasacyjnej, że definicja ustawowa „służby na rzecz totalitarnego państwa” jest – jak już podnoszono przy ustosunkowaniu się do innego zarzutu - jedynie kryterium wyjściowym w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy. Konstrukcja powyższa tworzy domniemanie ustawowe, które funkcjonariusz może obalić czy to w postępowaniu administracyjnym, czy to przed sądami powszechnymi, tak aby uniknąć obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji niekorzystnymi dla nich unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego (wyrok Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2025 r., II USKP 40/24, jeszcze niepublikowany).

Polemika z ustaleniami faktycznymi sądu drugiej instancji, chociażby pod pozorem błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania określonych przepisów prawa materialnego, z uwagi na sprzeczność z art. 398³ § 3 k.p.c. jest *a limine* niedopuszczalna (wyroki Sądu Najwyższego z: 20 września 2023 r., III USKP 86/22, LEX nr 3606585; 15 maja 2024 r., III USKP 131/23, LEX nr 3748266; postanowienia

Sądu Najwyższego z: 20 stycznia 2016 r., II UK 292/15, LEX nr 2026233; 21 sierpnia 2024 r., I CSK 3511/23, LEX nr 3758822). Sąd Najwyższy jest związany w postępowaniu kasacyjnym ustaleniami faktycznymi dokonanyymi przez sądy meriti (art. 393³ § 3 k.p.c.). Zauważyć jednakże można, że zgodnie z brzmieniem ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu przepisów tej ustawy, renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24 ustawy zaopatrzeniowej, z zastrzeżeniem, że jej wysokość ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów obniżających świadczenia takim funkcjonariuszom, wprowadzonych ustawą zmieniającą z 2016 r. W myśl art. 7 ustawy zmieniającej z 2016 r. (weszła w życie 1 stycznia 2017 r.), legitymacja do działania organu z urzędu w przypadkach objętych hipotezą art. 24a ustawy zaopatrzeniowej została zawarta w ustawie zmieniającej. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, w przypadku osób pobierających renty rodzinne przysługujące po osobach, w stosunku do których z informacji, o której mowa w art. 13a ustawy zmienianej w art. 1 wynika, że pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zmienianej w art. 1, i które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy mają przyznane świadczenia na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, organ emerytalny właściwy według przepisów ustawy zmienianej w art. 1, wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 24a ustawy zmienianej w art. 1 (wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113). Jak trafnie wskazał Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku, kluczowe znaczenie dla rozpoznawanej sprawy miało ustalenie, czy mąż odwołującej się we wskazanym okresie faktycznie pełnił służbę w ramach stosunku służbowego „na rzecz totalitarnego państwa” i czy wobec tego mają do odwołującej się zastosowanie przepisy ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r.

Stosunek służbowy to kategoria stosunku prawnego zachodzącego między określonymi podmiotami, którego treścią są prawa i obowiązki stron, a przedmiotem zachowanie wymagane od osoby zobowiązanej, odniesione do treści służby, regulowane przepisami prawa administracyjnego, konstytucyjnego, a także

przepisami prawa pracy (T. Kuczyński, Pojęcie i przedmiot prawa stosunków służbowych (w:) System Prawa Administracyjnego, t. 11. Stosunek służbowy, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 7; J. Dobkowski, Rozdział 1 Charakter prawny stosunku służbowego (w:) System Prawa Pracy. Tom XII. Zatrudnienie administracyjnoprawne, red. K.W. Baran, P. Szustakiewicz, E. Ura, Warszawa 2023). Przebieg procesu 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. może być dokonane – jak już wyżej wskazano – wyłącznie na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także w świetle indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (postanowienia Sądu Najwyższego z: 14 września 2021 r., III USK 259/21, LEX nr 3228046; 1 marca 2022 r., II USK 464/21, LEX nr 3405511; 23 marca 2022 r., II USK 427/21, LEX nr 3418356; 29 marca 2023 r., II USK 302/22, LEX nr 3511632; 28 sierpnia 2024 r., II USK 368/23, LEX nr 3758823).

Kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” ocenione zostało w sprawie na podstawie okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka w wyznaczonym już przez cytowane orzeczenia kierunku. W szczególności w zaskarżonym uzasadnieniu odniesiono się do działań męża skarżącej, które zmierzały do zwalczania podziemia niepodległościowego. Istotne jest w tym kontekście, że mąż wnioskodawczyni zajmował istotne - z dniem 1 kwietnia 1981 r. został mianowany Kierownikiem Sekcji Wydziału V SB KWMO w T. - dla działalności państwa totalitarnego stanowisko w strukturach organów bezpieczeństwa. Z samego tego faktu można wyprowadzić logiczny wniosek, że ocena pracy męża skarżącej czy to przez pryzmat formacji, w której służył, czy to w kontekście jego indywidualnych czynów, prowadzi do wniosku, że można mu przypisać działania bezprawne, które kwalifikują się jako podejmowane na rzecz totalitarnego państwa. Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 15 lutego 1994 r., K 15/93, OTK 1994, nr 1, poz. 4) stwierdził, że „współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich

ruchów niepodległościowych musi być oceniana negatywnie i to bez względu na to, o jakie stanowiska i o jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi. Dotyczy to zarówno aparatu represji państw obcych, jak i komunistycznego aparatu represji w Polsce”. Zarazem w wyroku z 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113) odnoszącego się do decyzji zmniejszania emerytury Sąd Najwyższy podniósł, że ingerencja musi realizować cele mieszczące się w granicach interesu publicznego, być rozsądnie proporcjonalna dla realizowanego celu oraz ma zachodzić sprawiedliwa równowaga pomiędzy wymogami interesu publicznego a wymogami ochrony praw podstawowych.

Zaznaczenia wymaga okoliczność, że w toku niniejszego postępowania ustalono, że ubezpieczony w spornym okresie pełnił służbę na rzecz formacji wyszczególnionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a sankcje dookreślone w powołanej tutaj ustawie nie mają charakteru sankcji karnych. W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r. (P 10/20, OTK-A 2021, nr 40) przyjęto, że art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej nie ma charakteru prawnokarnego ani represyjnego. Nie zawiera w ogóle sankcji karnych ani innych sankcji o charakterze represyjnym, nie przesądza również o winie adresatów wyrażonej w nim normy. Wprowadza natomiast nową zasadę determinującą wysokość kwoty wypłacanej z tytułu wcześniej ustalonego świadczenia rentowego, obniżając jej wysokość z uwzględnieniem konkretnej sytuacji, w jakiej znajduje się strona postępowania sądowego. Trybunał zwrócił też uwagę, że charakter represyjny przepisu nie jest tożsamy z regulacją ustanawiającą niekorzystne rozwiązania, stanowiącą określoną dolegliwość dla ich adresata. Ponadto zawarte w uzasadnieniu wzmiankowanej uchwały Sądu Najwyższego stanowisko o represyjnym charakterze regulacji powtórnego obniżania świadczeń w ramach wykonywania ustawy dezubekizacyjnej nie pozwala na uznanie tychże za sankcje o charakterze karnym, a w konsekwencji tego zasada *ne bis in idem* nie ma tutaj zastosowania (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 2016 r., K 45/14, OTK ZU A/2016, poz. 99).

W doktrynie zgłaszane są wątpliwości odnoszące się do samej techniki tworzenia prawa. Wiążą się one m.in. z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie, czy państwo w stosunkowo krótkim czasie może po raz kolejny obniżyć uprawnionemu to samo świadczenie (emeryturę) z racji tej samej, ujemnie ocenianej podstawy,

zwłaszcza w sytuacji, gdy nie zostały wydobyte nowe, uprzednio nieznane, negatywnie oceniane działania funkcjonariusza i czy taka konstrukcja nie narusza zasady *ne bis in idem*. Podstawę sankcjonowania służby pełnionej przez funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa w drodze obniżenia świadczeń rentowo-emerytalnych stanowią ich czyny. O źródłach ich weryfikacji przesądzają, wbrew stanowisku skarżącej pobierającej rentę, wymienione już informacje z Instytutu Pamięci Narodowej oraz inne wyznaczniki, w tym przynależność do Służby Bezpieczeństwa, dokumenty, zeznania świadków odnoszące się do okoliczności konkretnej sprawy oraz akta emerytalne wnioskodawcy. Mąż skarżącej pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Istnieje pokaźny dorobek judykatury i doktryny oraz żyją jeszcze osoby prześladowane przez totalitarny reżim potwierdzający, że Służba Bezpieczeństwa była kierunkowo ustawiona na podejmowanie niejawnych działań operacyjnych wymierzonych przeciwko obywatelom.

W doktrynie (T. Zieliński, Ochrona praw nabytych - zasada państwa prawnego, Państwo i Prawo 1992, nr 3, s. 17) przyjęto, że prawa podmiotowe ustanowione w poprzedniej formacji ustrojowej są w zasadzie niepodważalne, lecz tylko przy założeniu niezmienności ich aksjologicznych racji i aktualności w nowym układzie stosunków społecznych i ekonomicznych. Z transformacją ustrojową wiąże się przewartościowywanie zastanych pojęć i instytucji. Dokonana przemiana pozwala ocenić czy i jakie prawa zostały nabyte niesłusznie, wskutek uprzywilejowania. Trybunał Konstytucyjny na tym tle stwierdził, że zasada sprawiedliwości społecznej ma pierwszeństwo przed zasadami wyprowadzonymi z zasady państwa prawnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 1990 r., K 12/90, OTK 1990, nr 1, poz. 7 z glosą Cz. Żuławskiej, Państwo i Prawo 1991, nr 4, s. 101 i n.). Zwrot ustawowy odnoszący się do „służby na rzecz państwa totalitarnego” ma wymiar jednoznacznie negatywny, co było intencją ustawodawcy potwierdzoną w pracach nad ustawą. Sędzia, pracując nad uzasadnieniem, niejako przepuszcza przez wewnętrzną cenzurę analizy i wyprowadzane wnioski. Uzasadnienie wyroków konkretyzuje funkcję samokontroli, pełni funkcję zarówno procesową, jak i pozaprosesową – funkcję perswazyjną i wychowawczą (J. Konecki, P. Zdanikowski, 2.2. Funkcje uzasadnienia (w:) Uzasadnienie orzeczenia sądu powszechnego. Język, struktura, metodyka, red. J. Konecki, P. Nowak, P. Zdanikowski, Warszawa 2022).

Podkreślenia wymaga, że mimo iż podstawowym dowodem w sprawie były dla Sądu Apelacyjnego informacje Instytutu Pamięci Narodowej, to jednak istotne w sporze było dokonanie też przez Sąd prawidłowych ustaleń faktycznych.

Należy jednak zauważyć, że w judykaturze podnosi się (postanowienie Sądu Najwyższego z 25 sierpnia 2021 r., III USK 536/21, LEX nr 3411751) również, że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), sąd może wstrzymać zastosowanie przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją, przedstawiając Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193 Konstytucji). W tym przypadku, podążając za tą argumentacją, nie chodzi o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy – „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego – oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o „odmowę zastosowania” przepisów, które są niezgodne z ustawą zasadniczą. Sąd Najwyższy w obecnym składzie stoi na stanowisku, że sądy powszechne nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisów ustawy. Skoro Sąd Apelacyjny uznał, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to był on zobligowany do zastosowania przepisu art. 24a ust. 1 i 2 oraz art. 15c ust. 3 w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co uczynił. Zasadą postępowania apelacyjnego wyrażoną w art. 382 k.p.c. jest orzekanie przez sąd drugiej instancji na podstawie materiału dowodowego zebranego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym oraz odwoławczym. Oznacza to, że zasadą postępowania dowodowego w postępowaniu apelacyjnym jest uwzględnianie nowych faktów i dowodów (M. Manowska (w:) *Apelacja w postępowaniu cywilnym. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2022, art. 381, art. 382). Relewantne dla sprawy jest to, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata, ale należy podkreślić, że wysokość świadczeń rentowych pozostawia na niezmiennym poziomie, drugi natomiast obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia, z założeniem pozbawienia przywilejów uzyskanych niesłusznie, w służbie na rzecz państwa totalitarnego (wyrok Sądu Najwyższego z 13 sierpnia 2024 r., II USKP 152/23, LEX nr 3747280). W orzecznictwie Sądu Najwyższego

prezentowane jest stanowisko (wyrok z 7 lutego 2024 r., II USKP 126/22, OSNP 2024 nr 9, poz. 94), że o ile odnośnie do funkcjonariusza można rozważać kwestię ewentualnego „niesłusznego nabycia” pobieranych przez niego świadczeń, to nie dotyczy to osób uprawnionych do renty rodzinnej, zwłaszcza w świetle tezy o jej samodzielności prawnej. Beneficjentami tego świadczenia są zatem osoby, którym nie można postawić zarzutu „niesłusznego nabycia” prawa do renty rodzinnej w określonej wysokości z uwagi na pełnienie „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Nie są uzasadnione te stwierdzenia o tyle, że osoba taka w związku ze zmniejszeniem świadczeń została pozbawiona środków do życia, ponieważ co najwyżej jej sytuacja życiowa przestała być nieproporcjonalnie korzystna.

Przywrócone zostaje poszanowanie konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej. Wypłacane świadczenie rentowe nie może być niższe od kwoty najniższego świadczenia rentowego według orzeczonej grupy inwalidzkiej. Żaden byłby funkcjonariusz, pełniący służbę na rzecz państwa totalitarnego ani jego małżonek, nie pozostaje bez środków zapewniających minimum egzystencji, czyli poziomu finansowego, na jakim często zmuszone były żyć osoby represjonowane w poprzednim, totalitarnym systemie (niektóre straciły szansę na awans zawodowy, doznały trwałego uszczerbku na zdrowiu). Należy nadmienić lub przypomnieć, co pomija skarżąca w sprawie, że przez kilkadziesiąt lat rodziny funkcjonariuszy korzystały z preferencji systemu komunistycznego, a po zmianach w 1989 roku ich świadczenia powszechnie były znacznie wyższe, nawet wielokrotnie od osób represjonowanych. Obniżenie świadczeń dawnych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa, przede wszystkim funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, znajduje podstawę aksjologiczną w preambule Konstytucji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 15) oraz licznych aktach prawa międzynarodowego. Dopiero kompleksowe podejście do badania relacji zachodzących w powyższym zakresie, pozwala dokonać oceny prawidłowości budowy systemu procesowego na płaszczyźnie aksjologicznej, w tym także z punktu widzenia efektywności ochrony prawnej uzyskiwanej dzięki temu systemowi.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo

oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Może być ono realizowane za pomocą różnych technik zaspokajania potrzeb obywateli w związku z występowaniem wymienionych w tym przepisie różnych rodzajów ryzyka społecznego. Ich zróżnicowanie może wpływać na odmienne ukształtowanie niektórych elementów konstrukcyjnych prawa do zabezpieczenia społecznego, z zachowaniem jednak wspólnego dla wszystkich standardu. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził m.in., że: podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenie zabezpieczenia społecznego są natomiast przepisy ustaw regulujących szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, Legalis nr 549608). Trybunał Konstytucyjny podkreśla także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja RP nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwyktemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów oraz zasad przyznawania określonych świadczeń.

Nie oznacza to jednak, że należy zmierzać do podważania idei sprawiedliwości społecznej, ale sposobu jej urzeczywistniania. Obniżając wysokość należnych świadczeń, ustawodawca zapewnił jednocześnie, że będą one na poziomie zbliżonym do tego, który przysługuje osobom, które były represjonowane przez system totalitarny. Ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte słusznie, co wyklucza stosowanie niniejszej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK ZU 2012, nr 11/A, poz. 136). Państwo jest uprawnione do rozliczeń z byłym reżimem, który w warunkach demokratycznych zmian ustrojowych został skutecznie zdyskredytowany. Zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie. Ochrony praw nabytych nie można

rozumieć w sposób bezwzględny, gdyż stworzyłoby to niebezpieczeństwo blokowania realizacji przez państwo spoczywających na nim zadań (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 6 kwietnia 2004 r., SK 56/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 29; 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK-A 2012, nr 11, poz. 136; uchwała Sądu Najwyższego z 28 listopada 2019 r., III UZP 5/19, OSNP 2020 nr 6, poz. 57). Co do zasady w praktyce dochodzi do balansowania rywalizujących ze sobą zasad, aby nadać pierwszeństwo w określonych okolicznościach jednej z nich. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2007 r. (K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48) podkreśla, że demokratyczne państwo oparte na rządach prawa posiada wystarczające instrumenty zabezpieczenia gwarancji, aby sprawiedliwości stało się zadość.

Podsumowując zatem zasada demokratycznego państwa, urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości wyprowadzana jest z art. 2 Konstytucji. Sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”. Akcentuje się także, że „sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87). W cytowanym wyroku z 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21) odnoszącym się do decyzji zmniejszania emerytury Sąd Najwyższy podniósł, że ingerencja ta jest dopuszczalna, powinna jednak realizować zadania mieszczące się w granicach interesu publicznego, być odpowiednia dla realizowanego celu, co należy rozumieć jako sprawiedliwą równowagę pomiędzy wymogami interesu publicznego a wymogami ochrony praw podstawowych.

Nie podzielając zarzutów i wniosków kasacyjnych w podniesionym zakresie, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

(J.K.)

[a.ł]

