



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 maja 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stryczyńska (przewodniczący)

SSN Robert Stefanicki (sprawozdawca)

SSN Agnieszka Żywicka

w sprawie z odwołania W. L.

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

Spółecznych w dniu 12 maja 2025 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 11 października 2023 r., sygn. akt III AUa 763/22,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyrokiem z dnia 11 października 2023 r. na skutek apelacji organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 października 2022 r. zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie W. L. 1 od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa

Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lipca 2017 r. ustalającej wysokość policyjnej renty rodzinnej po zmarłym mężu W. L. Podstawę do wydania zaskarżonej decyzji stanowiła informacja z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby W. L. z dnia 8 marca 2017 r., z której wynika, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa od 1 kwietnia 1964 r. do 30 czerwca 1987 r., o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 z późn. zm., dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym, ustawa zaopatrzeniowa). Wobec tego zaskarżoną decyzją pozwany dokonał ponownego przeliczenia świadczeń odwołującego na zasadach określonych w art. 15c i 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Powyższe rozstrzygnięcie zostało poprzedzone ustaleniami Sądu Okręgowego, z których wynikało, że W. L. urodził się [...] 1937 r. Ukończył liceum ogólnokształcące. W dniu 18 stycznia 1969 roku W. L. zawarł związek małżeński z W. L.1. W dniu 14 stycznia 1964 r. W. L. złożył podanie o przyjęcie go do Milicji Obywatelskiej do Służby Bezpieczeństwa. W okresie od 3 września 1965 r. do 28 lipca 1966 r. W. L. odbył przeszkolenie w Oficerskiej Szkole Operacyjnej Służb Bezpieczeństwa MSW. Od dnia 1 kwietnia 1964 r. pełnił on służbę jako oficer operacyjny referatu do spraw Bezpieczeństwa Komendy Powiatowej Milicji Obywatelskiej w Dębnie. Od 1 sierpnia 1966 r. rozpoczął służbę w Referacie Operacyjnym Służby Bezpieczeństwa KP MO w M. jako oficer operacyjny. Od 1 czerwca 1971 r. pełnił służbę jako inspektor operacyjny SB Referatu do Spraw Bezpieczeństwa KP MO w M. Od 12 lipca 1975 r. pełnił służbę jako starszy inspektor operacyjny SB. Od 1979 r. pełnił służbę jako starszy inspektor Wydziału III „A” SB KW MO w G., a od 1 grudnia 1981 r. jako starszy inspektor Wydziału V SB KW MO w G. Z dniem 1 stycznia 1982 r. został mianowany na stanowisko kierownika sekcji VI a. W dniu 30 marca 1986 r. złożył wniosek o zwolnienie go ze służby w Służbie Bezpieczeństwa z dniem 30 czerwca 1987 r. W okresie od 1 kwietnia 1964 r. do 30 czerwca 1987 r. W. L. pełnił służbę w Milicji Obywatelskiej. Wydziały, w których pełnił służbę, zajmowały się działalnością kontrwywiadowczą, w tym m.in. ujawnianiem i

zwalczaniem działalności szpiegowskiej wśród osób wyjeżdżających za granicę do państw kapitalistycznych, turystów z państw kapitalistycznych, ujawnianiem, zapobieganiem i likwidacją wrogiej antysocjalistycznej działalności reakcyjnej kleru, na odcinku rolnictwa i instytucji związanych z rolnictwem, członków podziemia. Do obowiązków oficera starszego operacyjnego należało m.in. prowadzenie rozpoznania osób wyjeżdżających do państw kapitalistycznych, cudzoziemców przebywających na terenie powiatu, zabezpieczenie operacyjne lotnisk radzieckich, zabezpieczenia przed penetracją dyplomatów z państw kapitalistycznych, prowadzenie rozpoznań wśród osób powiązanych z państwami kapitalistycznymi.

Decyzją z dnia 1 lipca 1987 r. W. L. nabył prawo do emerytury milicyjnej. Instytut Pamięci Narodowej ustalił (informacja z dnia 29 maja 2009 r.), że W. L. pełnił służbę w organach bezpieczeństwa, o których mowa w 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 (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 z późn. zm.). Wobec powyższego decyzją z dnia 12 listopada 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA przeliczył emeryturę W. L. i ustalił wysokość emerytury na kwotę 1.651,06 zł. W. L. wniósł odwołanie od powyższej decyzji. Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie III AUa 1344/11, po rozpoznaniu apelacji odwołującego, zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji i odwołanie W. L. od decyzji z dnia 12 listopada 2009 r. oddalił.

W dniu [...] 2011 r. W. L. zmarł. Decyzją z dnia 19 października 2011 r. organ rentowy przyznał W. L.1 policyjną rentę rodzinną po zmarłym mężu W. L.

W informacji z dnia 8 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że W. L. od 1 kwietnia 1964 r. do 30 czerwca 1987 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Decyzją z dnia 8 lipca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił wysokość policyjnej renty rodzinnej W. L.1, po zmarłym mężu W. L. Pozwany ustalił podstawę wymiaru świadczenia, jakie przysługiwało zmarłemu: 5.122,91 zł; łączna wysokość emerytury, od której naliczona jest renta rodzinna, stanowi 25,13% podstawy wymiaru świadczenia

zmarłego i wynosi kwotę 1.287,39 zł; renta rodzinna dla jednej osoby uprawnionej wynosi 85% tj. kwotę 1.094,28 zł.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione. Sąd Okręgowy wskazał, że na mocy art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję, mocą której wysokość pobieranej przez wnioskodawczynię renty rodzinnej została ograniczona do wysokości przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Stało się tak dlatego, że zmarłego małżonka wnioskodawczyni organ rentowy w wykonaniu przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. tzw. dezubekizacyjnej oraz w oparciu o informację IPN uznał za osobę, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa polskiego w latach 1947-1954, bez badania jego czynów i indywidualnej winy.

Sąd Okręgowy zauważył, że w zakresie obniżania wysokości policyjnych rent rodzinnych, a więc świadczenia przysługującego wnioskodawczyni, ustawodawca wskazał, że wprowadzie osoby je pobierające nie uczestniczyły bezpośrednio w działaniach aparatu bezpieczeństwa PRL, ale korzystały z profitów, jakie dawała służba ich małżonków czy rodziców na rzecz totalitarnego państwa. Kolejna ustawa tzw. dezubekizacyjna to swoista poprawka do poprzedniej ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. Wprowadzenie tzw. pierwszej ustawy dezubekizacyjnej było bowiem także uzasadniane zniesieniem wskazanych przywilejów. Nie zostały w projekcie ustawy z 16 grudnia 2016 r. wskazane inne okoliczności. Tymczasem, Sąd Okręgowy przypomniał, że wnioskodawczyni nigdy nie pełniła służby na rzecz totalitarnego państwa, taki zarzut ustawodawca postawił jej zmarłemu mężowi, obarczając za to odpowiedzialnością jego żonę. Zdaniem Sądu Okręgowego, skoro ustawodawca w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym posługuje się pojęciem służby na rzecz totalitarnego państwa, to nie wystarczy, że organ rentowy zmniejszając świadczenie, wykaże pełnienie służby w wymienionych przez ustawodawcę cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy, jak to się stało w przedmiotowej sprawie. Musi - zdaniem Sądu - ponadto wykazać, że zmarły mąż wnioskodawczyni dopuścił się przestępczej działalności oraz zweryfikować jego czyny w sposób indywidualny, pod kątem

naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, które służyłyby reżimowi komunistycznemu. Tego w sprawie organ rentowy nie wykazał. Informacja z IPN z 2017 r. będąca podstawą obniżenia wnioskodawczyni świadczenia rentowego wskazuje tylko, że w okresie od 1 kwietnia 1964 r. do 30 czerwca 1987 r. jej zmarły mąż pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b wyżej cytowanej ustawy. Zdaniem Sądu Okręgowego, taka informacja nie jest wystarczająca do uznania, że zmarły mąż wnioskodawczyni wykonywał służbę na rzecz totalitarnego państwa. Z informacji IPN nie wynika, aby służba męża wnioskodawczyni polegała 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, która była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela. Takich informacji nie dostarczają też dokumenty zgromadzone w aktach organu rentowego oraz w aktach sprawy.

W ocenie Sądu Okręgowego materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie ujawnił dowodów przestępczej działalności W. L. Pozwany nie dokonał oceny jego indywidualnych czynów „przez ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, które służyłyby reżimowi komunistycznemu”. W ocenie Sądu, kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym wprowadzone ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. nie może spełniać tylko formalna przynależność do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. Zrealizowanie tej przesłanki powinno być ocenione także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, służących reżimowi komunistycznemu, co wynika z podstawowych, fundamentalnych zasad przyjętych dla świadczeń emerytalno-rentowych.

Sąd Okręgowy wskazał przy tym, że Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie II UZP 10/11 (OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298) uznał, że sąd powszechny (sąd ubezpieczeń społecznych) rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby

Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią takiej informacji 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).

Sąd Okręgowy zauważył, że poza sporem w niniejszej sprawie było, że w okresie od 1 kwietnia 1964 r. do 30 czerwca 1987 r. zmarły W. L. pełnił służbę w Milicji Obywatelskiej w Służbie Bezpieczeństwa. Odbił przeszkolenie milicyjne WKWA w Rzeszowie w 1950 r. oraz ukończył szkołę podoficerską w Słupsku w latach 1951-1952. Od 1 lipca 1952 r. był komendantem posterunku MO w G., a od 1 września 1952 r. komendantem posterunku MO w W.. Sąd Okręgowy zauważył, że ustawodawca przyjął fikcję prawną sugerującą, że takiej służby w ogóle nie było, bowiem przyjęcie wskaźnika 0,0% należy ocenić nie tyle jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji karnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem ubezpieczonego, które taką sankcję by uzasadniało. Takie ukształtowanie wskaźnika świadczy - zdaniem Sądu I instancji - o represyjnym charakterze ustawy, podobnie jak i zastosowanie sankcji nie za to, co robił skarżący, a tylko za to, w jakich organach państwa pracował oraz, co szczególnie istotne, bazując wyłącznie na przypuszczeniach i niedopuszczalnym uogólnieniu, że osoba taka jak ubezpieczony korzystała z profitów, jakie dawała służba na rzecz totalitarnego państwa. Powstała więc sytuacja, w której na mocy ustawy ubezpieczony poniósł odpowiedzialność w postaci obniżenia świadczeń emerytalnych i rentowych bez możliwości wcześniejszej obrony.

Zdaniem Sądu Okręgowego z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie nie sposób jest wywnioskować, że w spornym okresie W. L. dopuszczał się działalności przestępczej. W ocenie Sądu Okręgowego ustalenie przestępczej działalności nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji z IPN (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Takie stanowisko zajął w uchwale 7 sędziów z 16 września 2020 r. Sąd Najwyższy (III UZP 1/20). To stanowisko, jak i argumentację zawartą w uzasadnieniu tej uchwały sąd orzekający w całości podzielił.

Sąd Okręgowy podniósł również, że wnioskodawczyni obniżono rentę rodzinną z odwołaniem się do konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a nastąpiło to w 28 lat po transformacji ustrojowej. W 2009 roku wysokość emerytury W. L. została już obniżona na podstawie ustawy z 23 stycznia 2009 r. tzw. pierwszej ustawy dezubekizacyjnej. Podstawą obniżenia renty była informacja Instytutu Pamięci Narodowej z 2009 r. o przebiegu służby W. L. za okres od 1 kwietnia 1964 r. do 30 czerwca 1987 r., sporządzona na podstawie art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., dotycząca tego samego okresu zatrudnienia co obecnie, a mianowicie okresu od 28 lipca 1947 r. do 14 grudnia 1954 r. W konsekwencji obniżono wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury W. L., a zatem zdaniem Sądu, poniósł on już konsekwencje pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w 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 (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.) przed 31 lipca 1990 r. Zdaniem Sądu Okręgowego, ponowna penalizacja tego samego okresu służby nie ma nic wspólnego z zasadami sprawiedliwości społecznej. Tym bardziej że dotyczy to osób uprawnionych do renty rodzinnej po zmarłych funkcjonariuszach, którzy przed Sądem nie mogą już bronić swoich praw.

Zdaniem Sądu Okręgowego, w każdej sprawie należy osobno zbadać, czy dany funkcjonariusz pracując w danej instytucji, łamał prawa człowieka. Pozwany nie wykazał, aby W. L. dopuszczał się czynów naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka, nie przedstawił konkretnych osób pokrzywdzonych bezprawnie przez funkcjonariusza czy dowodów, że wnioskodawca w sposób oczywisty wspierał, propagował, utożsamiał się z zasadami państwa totalitarnego dopuszczając się łamania praw człowieka. W ocenie Sądu pełnienie służby w spornym okresie przez zmarłego męża ubezpieczonej samo przez się nie przesądza, że W. L. dopuścił się przestępczej działalności. Nie wynika to z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. Mając powyższe na względzie, Sąd na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. zmienił zaskarżoną decyzję i orzekł, że policyjna renta rodzinna W.L. nie podlega ponownemu ustaleniu w trybie art. 24a ustawy wskazanej w decyzji.

Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego za uzasadnioną. Przypomniął, że w dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa 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, dalej jako ustawa zmieniająca), na mocy której wprowadzono przepis 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. Ponadto ustawa zmieniająca wprowadziła zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury, a także renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

Zgodnie z przepisem art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, iż wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a. Wskazać zatem należy, że zgodnie z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej 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 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. 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. Na mocy art. 15c ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej w znowelizowanym brzmieniu, w celu ustalenia wysokości emerytury, 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. Jednocześnie w ust. 5 przewidziano okoliczności uzasadniające odstępienie od obniżenia

emerytury zgodnie z ww. schematem, 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.

Dodatkowo, wskutek nowelizacji wprowadzono do ustawy zaopatrzeniowej art. 8a, zgodnie z którym Minister właściwy do spraw wewnętrznych w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na: 1) krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz 2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r. w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Do osób, o których mowa w ust. 1 stosuje się odpowiednio przepisy art. 15, art. 22 i art. 24.

Sąd odwoławczy zauważył, że w realiach niniejszej sprawy niesporne było, że mąż ubezpieczonej w okresie od 1 kwietnia 1964 r. do 30 czerwca 1987 r. pełnił służbę w jednostce wymienionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Z informacji udzielonej przez IPN wynika, że ubezpieczony w tym okresie pełnił kolejno służbę na stanowiskach oficer operacyjny Referatu Powiatowego Służby Bezpieczeństwa w Dębnie, oficer operacyjny Referatu ds. Bezpieczeństwa KPMO w M., oficer SB Referatu ds. Bezpieczeństwa KPMO w M., inspektor SB Referatu ds. Bezpieczeństwa KPMO w M., starszy inspektor Wydziału III SB KWMO w G., starszy inspektor Wydziału III „A” SB KWMO w G. starszy inspektor wydziału V SB KWMO w G. oraz kierownik sekcji Wydziału V SB KWMO w G. Służba na powyższych stanowiskach jest traktowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa w myśl art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Sąd Apelacyjny, odmiennie niż Sąd Okręgowy, nie miał w powyższym zakresie wątpliwości co do prawidłowości zastosowania przez organ rentowy przepisów prawa materialnego. Sąd Apelacyjny nie podzielił argumentacji odwołującej w powyższym zakresie. Zdaniem odwołującej przepisy przyjęte przez organ emerytalny za podstawę decyzji nie powinny znaleźć zastosowania w jej przypadku, ponieważ naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej i są niezgodne z Konstytucją RP i Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Sąd Apelacyjny w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że treść przepisów art. 15c w zw. z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym jest jasna, zaś ich wykładnia leksykalna wskazuje wprost, że służbą na rzecz totalitarnego państwa była, zgodnie z definicją legalną sformułowaną w art. 13b ust. 1, każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji i formacji. Zdaniem tego Sądu wzmiankowany przepis art. 13b ust. 1 zawiera definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym okresie. Brak zatem podstaw do odwoływania się w tym przypadku do słownikowego znaczenia przedmiotowej frazy, czy tym bardziej - sięgania po wykładnię systemową lub celowościową, których zastosowanie jest uprawnione co do zasady w sytuacjach, gdy wykładnia leksykalna pozostawia wątpliwości co do sposobu zastosowania normy prawnej. Tym samym Sąd Apelacyjny nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w powołanej przez Sąd Okręgowy uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28, str. 65), zgodnie z którą kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 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. Zastosowana przez Sąd Najwyższy wykładnia przybrała bowiem charakter prawotwórczy.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie należy przypisywać pojęciu „służby na rzecz totalitarnego państwa”, którego zastosowanie przez ustawodawcę służyło ewidentnie wyłącznie podkreśleniu aksjologicznie negatywnej oceny wszelkiego rodzaju aktywności w ramach systemu władzy podległemu wówczas reżimowi komunistycznemu, a którego definicję legalną sformułowano w ramach przedmiotowego przepisu, rzekomej pojemności, pozwalającej na dokonywanie w procesie stosowania prawa jego interpretacji innej niż leksykalna. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że celem ustawy zmieniającej była likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa uzyskanych przez nich z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Cel ten w swoim generalnym założeniu i co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy zwykłego w ustalone uprawnienia

emerytalne i rentowe ww. funkcjonariuszy, gdyż uprawnienia te - o ile ich istnienie lub wysokość mają ścisły związek z tą służbą - zostały nabyte niegodziwie.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie K 6/09 uznał, iż art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym stanowiący, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach w bezpieczeństwa państwa, o których mowa w 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 i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 1) 0,7 % podstawy wymiaru - za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990; 2) 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 pkt 2-4; 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. W ocenie Trybunału ustawodawca był uprawniony do wprowadzenia regulacji obniżających w racjonalnie miarkowany sposób świadczenia emerytalnego za okres służby w organach bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w 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. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.

Odnosząc powyższą ocenę do treści art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym Sąd Apelacyjny uznał, iż nie stanowi on naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w

porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

Sąd Apelacyjny uznał, iż sporna legislacja (art. 15c) nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nadal (po wprowadzeniu zasad nowelizacją z 2009 r.) mniej korzystne jest uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, którym wprawdzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składkowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) pozbawienia wolności z przyczyn politycznych wobec nieuzyskiwania podlegającego obowiązkowi składkowemu dochodu wskutek poddania ich bezprawnym represjom politycznym ze strony tzw. aparatu bezpieczeństwa. Zatem, obecne przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru (z ostatniego, w normalnym biegu zdarzeń najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym) za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne jest społecznie sprawiedliwe.

W ocenie Sądu Apelacyjnego służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej, w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do dalszego utrzymywania lub korzystania z przywilejów uzyskanych z nielegalnej, niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia podstawowych, bo przyrodzonych naturze ludzkiej standardów prawnych i obywatelskich demokratycznego państwa prawnego, tj. przywilejów z tytułu służby w organach, które w istocie rzeczy były strukturami niebezpieczeństwa państwa totalitarnego, przeznaczonymi do zwalczania ruchów niepodległościowo-wolnościowych i demokratycznych dążeń oraz aspiracji do odzyskania lub przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich. Sąd Apelacyjny odniósł się krytycznie do oceny powoływanej się Sądu Okręgowego na jakiekolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku z

uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby bezpieczeństwa państwa komunistyczno-totalitarnego przez świadomych swej służby funkcjonariuszy. Tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z: 11 stycznia 2012 r., K 39/09; 24 lutego 2010 r., K 6/09; 11 lutego 1992 r., K 14/91; 23 listopada 1998 r., SK 7/98, 22 czerwca 1999 r., K 5/99).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego już samo zgłoszenie gotowości do służby w tym aparacie, niezależnie od oceny indywidualnego zaangażowania w konkretną działalność represyjną, musiało się wiązać ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnym charakterze, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego. Sam ten fakt usprawiedliwiał w przekonaniu Sądu Apelacyjnego likwidację przywilejów byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych. Z tych też powodów ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny. Tym, co przede wszystkim przyciągało kandydatów do pracy w SB były korzyści materialne i przywileje.

Zastosowanie przedmiotowych przepisów nie prowadzi do pozbawienia byłych funkcjonariuszy prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w ogóle, a jedynie do zmniejszenia ich do określonego pułapu, w niniejszym przypadku - średniego świadczenia emerytalnego. Przedmiotowe przepisy doprowadziły zatem jedynie do limitowania wysokości tych świadczeń do poziomu świadczeń pobieranych przez większość osób wykonujących przed 1990 r. pracę w ramach powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego, tj. poza systemem

dotyczącym służb mundurowych. Ustawa wprowadziła zasadę, że obniżona emerytura policyjna nie może być wyższa niż średnia kwota emerytury przysługującej z tytułu opłacania składek w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego (art. 15c ust. 3 ustawy). Podobnie w art. 22a ust. 3 przewidziano, że wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Analiza powyższych danych potwierdza, że trudno mówić o pokrzywdzeniu funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, jeżeli wysokość ich emerytur nadal pozostaje wyższa od większości emerytur wypłacanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nie bez znaczenia jest również fakt, że wiele z tych osób od lat pobierało uprzywilejowane świadczenia, co uznano obecnie za niesłuszne.

Należy tu również odwołać się do zapadłego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r. (P 10/20), w którym stwierdzono, że art. 22a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Kontrolowany przepis ustawy dotyczył tych byłych funkcjonariuszy, którzy zostali zwolnieni ze służby przed 1 sierpnia 1990 r. i wobec tego nie kontynuowali służby w okresie późniejszym, lecz w uzasadnieniu Trybunał zwrócił uwagę na istotne kwestie ogólne, rzutujące na ocenę zasadności odwołań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa od decyzji obniżających wysokość nabytych przez nich świadczeń.

Zauważyć należy, że w ramach przedmiotowej nowelizacji wprowadzono również przepisy pozwalające na ograniczenie limitowania świadczeń wobec osób, które pozostając na służbie totalitarnego państwa, w praktyce działały na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5 ustawy), jak również tych, które będąc zatrudnionymi w służbach przez krótki okres w PRL, następnie swą ofiarną służbą w wolnej Polsce niejako odkupiły winę polegającą na wcześniejszym uczestniczeniu w reżimie totalitarnym (art. 8a ustawy). Mąż ubezpieczonej takich działań nie podejmował. W konsekwencji powyższych rozważań ocenić należało, że zaskarżona decyzja była zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, co do których

Sąd Apelacyjny - odmiennie niż Sąd Okręgowy - nie odnalazł przesłanek do odmowy ich zastosowania.

Jak już wyżej wskazano, ratio legis rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2016 roku jest obniżenie świadczenia jako wynik świadomego i dobrowolnego udziału ubezpieczonego w służbach bezpieczeństwa państwa o strukturze komunistyczno-totalitarnej, które zwalczały najbardziej podstawowe, bo przyrodzone prawa człowieka i wolności obywatelskie. W przypadku renty rodzinnej jej obniżenie następuje ze względu na fakt, iż renty te są świadczeniami pochodnymi od policyjnych emerytur i rent inwalidzkich, gdyż osoba uprawniona do renty rodzinnej nabywa prawo do tego świadczenia w miejsce emerytury lub renty, która przysługiwała lub przysługiwałaby zmarłemu. Skoro więc ustawodawca negatywnie ocenia służbę na rzecz totalitarnego państwa i związaną z nią uprzywilejowaną sytuację w zakresie świadczeń emerytalnych i rentowych, obniżeniu muszą ulec policyjne renty rodzinne przyznane po osobach, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa. W zakresie obniżania wysokości policyjnych rent rodzinnych, z jednej strony może się wydawać, iż osoby je pobierające nie uczestniczyły bezpośrednio w działaniach aparatu bezpieczeństwa PRL, z drugiej zaś korzystały z profitów, jakie dawała służba ich małżonków czy rodziców na rzecz totalitarnego państwa (w szczególności materialnych wynikających z wyższych uposażeń). Dlatego też obniżenie rent rodzinnych po byłych funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa należy traktować jako naturalną, w odczuciu sprawiedliwości społecznej, potrzebę zbliżenia ich świadczeń do tych otrzymywanych przez małżonków, bądź dzieci osób, które poniosły szkodę w wyniku służby tych funkcjonariuszy.

Wobec powyższego Sąd Apelacyjny uznał zarzuty organu rentowego za uzasadnione, co skutkowało uchyleniem zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego i przyjęciem, że organ rentowy zgodnie z obowiązującymi przepisami dokonał obniżenia należnej ubezpieczonej renty rodzinnej w oparciu o treść art. 24a o zaopatrzeniu emerytalnym poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania przez męża ubezpieczonej służby na rzecz totalitarnego państwa.

W skardze kasacyjnej odwołująca się podniosła zarzut rażącego naruszenia prawa materialnego, a mianowicie:

- art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa - ochrony zaufania do państwa i ochrony praw słuszenie nabytych) polegającego na jego niezastosowaniu, który to przepis statuuje zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw słuszenie nabytych, a wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 11 października 2023 r. doprowadził do tego, iż doszło do ograniczenia wysokości świadczenia nabytego przez skarżącą, czym w rażący sposób zostało naruszone bezpieczeństwo prawne skarżącej, a więc niewłaściwe zastosowanie art. 2 Konstytucji skutkujące nieuprawnionym przyjęciem, że ograniczenie przywilejów rentowych - bez względu na charakter czynności faktycznie wykonywanych przez funkcjonariusza (męża skarżącej) - jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej;

- art. 30 Konstytucji (zasada ochrony godności człowieka) polegającego na niezastosowaniu art. 30 Konstytucji, który to przepis zakazuje władzom publicznym podejmowania działań polegających na tworzeniu sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności, a wyrok Sądu Apelacyjnego doprowadził do tego, iż doszło do znacznego obniżenia minimum materialnego skarżącej uniemożliwiającego samodzielne jej funkcjonowanie, przez co została naruszona jej godność;

- art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji (prawo do zabezpieczenia społecznego) polegającego na niezastosowaniu art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji zakazującego arbitralnego obniżania świadczeń, a wyrok Sądu Apelacyjnego doprowadził do tego, iż doszło do pozbawienia skarżącej zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego;

- art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym i uznanie, że zasadnicze znaczenie dla ustalenia służby męża skarżącej na rzecz bliżej niesprecyzowanego państwa totalitarnego ma sam fakt pełnienia służby w określonych przez ustawę w ramach czasowych na rzecz formacji wyszczególnionych w tym przepisie bez względu na to, jakie obowiązki wykonywał mąż skarżącej, podczas gdy prawidłowa wykładnia wymaga stwierdzenia, że czynności wykonywane w ramach służby przez męża skarżącej faktycznie zmierzały do umocnienia i utrzymania władzy totalitarnej oraz naruszały podstawowe prawa i wolności człowieka, a więc naruszenie art. 13b

ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym przez jego błędną wykładnię skutkującą nieuprawnionym przyjęciem, że:

- art. 13b o zaopatrzeniu emerytalnym zawiera definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją do służby w wymienionych w tym przepisie jednostkach we wskazanym tam czasie,
- każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z jednostek wymienionych w art. 13b ustawy stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa, a indywidualizowanie charakteru tej służby jest niezgodne z wolą wyrażoną przez ustawodawcę,
- dla zastosowania art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym wystarczające jest wykazanie, że mąż skarżącej pełnił służbę w jednej z jednostek wymienionych enumeratywnie w przepisie art. 13b, bez względu na indywidualny charakter służby;
- art. 24a w zw. z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym polegającego na zastosowaniu art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym będące konsekwencją dokonania błędnej wykładni art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym przejawiającej się w przyjęciu, że służba męża skarżącej była służbą na rzecz bliżej niesprecyzowanego totalitarnego państwa, zaś prawidłowa wykładnia, a co za tym idzie, również zastosowanie przepisu art. 24a wymagają stwierdzenia, że czynności wykonywane w ramach służby faktycznie zmierzały do umocnienia i utrzymania władzy totalitarnej oraz naruszały podstawowe prawa i wolności człowieka, a więc zastosowanie art. 24a ustawy, gdy bezsporne jest, iż mąż skarżącej nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa i tym samym nie zostały spełnione przesłanki do ponownego przeliczenia policyjnej renty rodzinnej.

Wobec powyższych zarzutów skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia Sądu Apelacyjnego i przekazanie temu Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia oraz orzeczenie co do istoty sprawy tj. zmianę wyroku i oddalenie apelacji organu emerytalnego. Nadto wniosła o zasądzenie od organu emerytalnego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie, ponieważ podniesione w niej zarzuty naruszenia prawa materialnego okazały się niezasadne, co w efekcie doprowadziło do jej oddalenia.

Skarga kasacyjna zawiera zarzuty idące w dwóch kierunkach: po pierwsze, naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, po drugie błędną wykładnię ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Na wstępie należy poczynić 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 zmieniająca, na której podstawie 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 odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa, że w okresie od 1 kwietnia 1964 roku do 30 czerwca 1987 roku W. L. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b wyżej cytowanej ustawy. 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 w ten sposób organ emerytalny do wszczynania z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń z Funduszu i ich wysokości stosownie do wyżej wymienionych przepisów (wyroki Sądu Najwyższego z: 13 czerwca 2023 r., II USKP 95/22, LEX nr 3570824; 20 listopada 2024 r., II USKP 83/23, LEX nr 3814246; M. Wieczorek, 2.1.2. Wysokość emerytury wojskowej i

emerytury policyjnej (w:) Zatrudnienie funkcjonariuszy publicznych na podstawie stosunku służbowego, red. K. W. Baran, J. Dobkowski, W. Witoszko, Warszawa 2024). Analiza uzasadnienia wyroku Sądu drugiej instancji pozwala na przyjęcie, że Sąd Apelacyjny nie podzielił zapatrywań prawnych sformułowanych w powołanej przez Sąd Okręgowy uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28), co szczegółowo uzasadnił, ale faktycznie uwzględnił wytyczne wynikające z tej uchwały. Sąd odwoławczy wskazuje, że nawet gdyby iść tokiem rozumowania Sądu Okręgowego i badać indywidualne czyny męża ubezpieczonej to w analizowanym przypadku - poza oczywistym spełnieniem wymogu ustawowego służby w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej - także charakter służby ubezpieczonego potwierdza działania na rzecz totalitarnego państwa. Dla dokonania oceny rzeczywistego zakresu obowiązków ubezpieczonego Sąd drugiej instancji uwzględnił i dokonał analizy materiałów dotyczących zakresu działania Referatów ds. Bezpieczeństwa KPMO w Dębnie i Myśliborzu oraz dotyczących zakresu działania i struktury organizacyjnej wydziału III, III „A” oraz V komend Wojewódzkich MO (instrukcja nr [...] o zasadach organizacji pracy Referatów do spraw bezpieczeństwa KPMO; zarządzenie nr [...] Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego MO do spraw bezpieczeństwa w S. w sprawie zakresu pracy Referatu Powiatowego Służby Bezpieczeństwa w D.; zarządzenie nr [...] Komendanta Wojewódzkiego MO w G. w sprawie zakresu działania wydziału III itp.); mając je na uwadze, negatywnie ocenił indywidualne czyny męża ubezpieczonej pełniącego służbę w takiej jednostce, które mogą zostać uznane za łamanie praw i naruszanie wolności człowieka, ponieważ zestawienie zadań jednostek, w których mąż ubezpieczonej pełnił służbę oraz przebiegu jego służby w spornym okresie, nie budzi żadnych wątpliwości, że była to służba na rzecz państwa totalitarnego.

Ciężar wykazania, że służba pełniona w formacjach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w określonym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, spoczywa na świadczeniobiorcy. W. L. złożył podanie o przyjęcie do Milicji Obywatelskiej do Służby Bezpieczeństwa w dniu 14 stycznia 1964 r.; odbył przeszkolenie w Oficerskiej Szkole Operacyjnej Służb Bezpieczeństwa MSW; pełnił służbę jako: oficer operacyjny referatu do spraw Bezpieczeństwa

Komendy Powiatowej Milicji Obywatelskiej w D. (1964 r.); oficer operacyjny w Referacie Operacyjnym Służby Bezpieczeństwa KP MO w M. (1966 r.); inspektor operacyjny SB Referatu do Spraw Bezpieczeństwa KP MO w M. (1971 r.); starszy inspektor operacyjny SB (1975 r.); starszy inspektor Wydziału III „A” SB KW MO w G. (1979 r.), starszy inspektor Wydziału V SB KW MO w G. (1981 r.); kierownik sekcji VI a (1982 r.); złożył wniosek o zwolnienie go ze służby w Służbie Bezpieczeństwa z dniem 30 czerwca 1987 r. W okresie od 1 kwietnia 1964 r. do 30 czerwca 1987 r. W. L. pełnił służbę w Milicji Obywatelskiej. Wydziały, w których pełnił on służbę, zajmowały się działalnością kontrwywiadowczą, w tym m.in. ujawnianiem i zwalczaniem działalności szpiegowskiej wśród osób wyjeżdżających za granicę do państw kapitalistycznych, turystów z państw kapitalistycznych, ujawnianiem, zapobieganiem i likwidacją wrogiej antysocjalistycznej działalności reakcyjnej kleru, na odcinku rolnictwa i instytucji związanych z rolnictwem, członków podziemia. Do obowiązków starszego oficera operacyjnego należało m.in. prowadzenie rozpoznania osób wyjeżdżających do państw kapitalistycznych, cudzoziemców przebywających na terenie powiatu, zabezpieczenie operacyjne lotnisk radzieckich, zabezpieczenia przed penetracją dyplomatów z państw kapitalistycznych, prowadzenie rozpoznań wśród osób powiązanych z państwami kapitalistycznymi. Decyzją z dnia 1 lipca 1987 r. W. L. nabył prawo do emerytury milicyjnej.

Służba W. L. przypadała na okres przed dniem 31 lipca 1990 r. W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że w ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104). W wyroku tym podkreślono, że „naruszenie 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 rezultacie Sąd Najwyższy stwierdził, że w trakcie kwalifikacji dokonywanej na

podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nie jest wystarczające zaakcentowanie, iż odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie skonfrontować z podejściem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, 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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 1 kwietnia 2025 r., II USK 197/24, LEX nr 3852932).

Należy zauważyć, że 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 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, wówczas ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (wyroki Sądu Najwyższego z: 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400; postanowienia Sądu Najwyższego z: 17 kwietnia 2024 r., I USK 116/23, LEX nr 3705064; 28 sierpnia 2024 r., II USK 368/23, LEX nr 3758823). We wskazanych wyrokach stwierdzono, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 omawianej ustawy), który może potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla systemu totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, którzy stanowili jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań (wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2024 r., I USKP 136/23, LEX nr 3699996). Skoro art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, 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. Sąd

Apelacyjny przywołał też dane na temat niszczenia zasobu archiwalnego, że „usunięto” 50-60% teczek personalnych, w niektórych regionach kraju nawet 95%.

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 drugiej instancji nie mógł doszukać się w przypadku męża ubezpieczonej (postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2024 r., III USK 16/24, LEX nr 3790571). 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). Kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym 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 29 października 2024 r., III USKP 77/24, LEX nr 3780911). W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym - 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; postanowienie

Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2024 r., III USK 128/23, LEX nr 3652159), który może przedłożyć kontryfakty, a te będą podlegać swobodnej ocenie (art. 233 § 1 k.p.c.).

Problem w tym, że odległość czasowa dzieląca nas od systemu totalitarnego rodzi w niektórych sprawach problemy z dookreśleniem treści zarzutów stawianych działającym na korzyść totalitarnego państwa. Dane rozwiązanie jednak zmierzało do odebrania praw niesłusznie nabytych, które upoważniają Państwo do rozliczeń z reżimem, gdyż jego mechanizm funkcjonowania został skutecznie zdyskredytowany oraz nastąpiło systemowe przewartościowanie modelu obliczania wysokości świadczeń funkcjonariuszy (członków ich rodzin). Ostatecznie wydawane są decyzje indywidualne, jednak ich źródłem jest dopuszczalna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego praktyka ingerowania w prawa i wolności osobiste, w tym w ramach systemowego rozliczenia się z okresem służby na rzecz totalitarnego państwa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 2014 r., P 24/12, OTK-A 2014, Nr 2, poz. 9). W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyroki z: 14 maja 2013 r. w sprawie A. Cichopek przeciwko Polsce; 24 czerwca 2014 r. Béres przeciwko Węgrom i Augusztin przeciwko Węgrom) 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 orzecznictwem 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 mogłoby stanowić – pod pewnymi warunkami - 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). Orzeczenia te składają się na koherentną linię orzecniczą, jeżeli redukcje świadczeń emerytalnych są proporcjonalne, uzasadnione oraz nie pozbawiają zainteresowanych środków do życia, to nie stanowią naruszenia prawa do poszanowania własności chronionego w art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Oceny służby męża skarżącej 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 w kontekście historycznym - odbieranie specjalnych przywilejów byłym członkom komunistycznych służb mundurowych jest aktem sprawiedliwości dziejowej i odebraniem nagrody przyznanej przez poprzedni, komunistyczny system represji za wierną służbę na rzecz jego utrzymania. Zatem jeżeli zostały uznane za wyraźnie niesprawiedliwe z punktu widzenia wartości leżących u podstaw Konwencji, 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 (wyrok Sądu Najwyższego z 17 października 2024 r., III USKP 2/24, LEX nr 3769615). 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; 9 kwietnia 2019 r., I UK 157/18, LEX nr 2642797; 21 sierpnia 2024 r., I CSK 3511/23, LEX nr 3758822). Sąd Najwyższy, co zostało zaznaczone powyżej, 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, 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 o zaopatrzeniu emerytalnym, 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.

Zgodnie z art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, iż wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a. Wysokość ustalonej w ten sposób renty rodzinnej nie może być przy tym wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (wyrok Sądu Najwyższego z 20 listopada 2024 r., II USKP 83/23, LEX nr 3814246). Zgodnie z art. 24a ust. 4 ustawy przepisów powyższych nie stosuje się, jeżeli osoba uprawniona do renty rodzinnej udowodni, że osobą, o której mowa w tych przepisach przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego, a także na podstawie art. 24a ust. 5, jeżeli renta rodzinna przysługuje po funkcjonariuszu, który po dniu 31 lipca 1990 r. zaginął w związku z pełnieniem służby lub poniósł śmierć w wypadku, pozostającym w związku z pełnieniem służby.

W myśl art. 7 ustawy zmieniającej (weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.), legitymacja do działania organu z urzędu w przypadkach objętych hipotezą art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym 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 (wyroki

Sądu Najwyższego z: 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; 29 października 2024 r., III USKP 77/24, LEX nr 3780911). Jak trafnie wskazał Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku, kluczowe znaczenie dla rozpoznawanej sprawy miało zatem ustalenie, czy mąż odwołującej się we wskazanym okresie faktycznie pełnił służbę „na rzecz totalitarnego państwa” i czy wobec tego mają do odwołującej się zastosowanie przepisy ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r.

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 powinna być oceniana negatywnie i to bez względu na to, o jakie stanowiska oraz o jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi. Kryterium wyłączenia z grona osób tych, którzy współpracowali z aparatem represji nastawionym na zwalczanie ruchów niepodległościowych, należy uznać za trafne i nienaruszające zasady sprawiedliwości (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 maja 2008 r., II OSK 558/07, LEX nr 478901). Zarazem w wyroku z 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21) 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 o zaopatrzeniu emerytalnym, 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 o zaopatrzeniu emerytalnym 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; wyrok Sądu Najwyższego z 26 listopada 2024 r., III USKP 90/24, LEX nr 3790615).

W doktrynie zgłaszane są wątpliwości odnoszące się do samej techniki tworzenia prawa. Mechanizm obniżania świadczeń z ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. – w przeciwieństwie do zastosowanego w poprzedniej ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. – posługuje się wskaźnikiem wysokości podstawy wymiaru świadczenia (0%) niemającym odpowiednika w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. 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 (wyrok Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2023 r., II USKP 95/22, LEX nr 3570824). Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres oraz przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji oraz takie zadania wykonywali wszyscy (bez wyjątku) funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań (postanowienie Sądu Najwyższego z 27 lutego 2025 r., I USK 249/24, LEX nr 3847640).

Koncepcja ustawowa zwrotu „służba na rzecz totalitarnego państwa” tworzy domniemanie, które funkcjonariusz może obalić czy to w postępowaniu administracyjnym, czy też przed sądami powszechnymi. Nie ma tu zastosowania formuła zbiorowej odpowiedzialności. W. L. 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. Skarga kasacyjna w tym zakresie nie znajdowała uzasadnienia, ponieważ po pierwsze, organy bezpieczeństwa PRL, w tym te, którego funkcjonariuszem był mąż skarżącej, nie dokumentowały działań swoich funkcjonariuszy, które można by określić jako działania totalitarne. Wręcz przeciwnie, zainteresowane były utajnieniem takich działań. Należy zauważyć, że brak jest podstaw do przyjęcia na bazie dokumentów zgromadzonych w aktach osobowych zmarłego męża odwołującej się, iż niektórych obowiązków przypisanych zajmowanym przez niego stanowiskom nie wykonywał. Wydziały, w których służbę pełnił zmarły mąż odwołującej, zajmowały się działalnością kontrwywiadowczą, w tym m.in. ujawnianiem i zwalczaniem działalności szpiegowskiej wśród osób wyjeżdżających za granicę do państw kapitalistycznych, turystów z państw kapitalistycznych, ujawnianiem, zapobieganiem i likwidacją wrogiej antysocjalistycznej działalności reakcyjnej duchowieństwa, jak również rolnictwa i instytucji związanych z rolnictwem, członków podziemia. Do obowiązków starszego oficera operacyjnego należało m.in. prowadzenie rozpoznania osób wyjeżdżających do państw kapitalistycznych, cudzoziemców przebywających na terenie powiatu, zabezpieczenie operacyjne lotnisk radzieckich, zabezpieczenia przed penetracją dyplomatów z państw kapitalistycznych, prowadzenie rozpoznań wśród osób powiązanych z państwami kapitalistycznymi.

W doktrynie 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 (T. Zieliński, Ochrona praw nabytych - zasada państwa prawnego, Państwo i Prawo 1992, nr 3, s. 17). Z transformacją ustrojową wiąże się przewartościowywanie zastanych pojęć i instytucji. Historyczny wymiar źródłowych dokumentów, ich znaczenie dla rozumienia przeszłości totalitarnego państwa uzasadnia więc przechowywanie tego typu zbiorów informacji. Jest to istotne źródło wiedzy o metodach i mechanizmach funkcjonowania autorytarnej władzy (M. Safjan, Informacje o przeszłości. Osoby publiczne (w:) Wyzwania dla państwa prawa,

Kraków-Warszawa 2007). 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.).

W judykaturze akcentuje się (postanowienie Sądu Najwyższego z 25 sierpnia 2021 r., III USK 536/21), 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. 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 o zaopatrzeniu emerytalnym, to był on zobligowany do zastosowania przepisu art. 24a ust. 1 i 2 oraz art. 15c ust. 3 w zw. z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, 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. Relewantne dla sprawy jest to, że prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym 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).

Dla Sądu drugiej instancji dowodem o kluczowym znaczeniu dla prowadzonych ustaleń były informacje i dokumenty, zwłaszcza informacja Instytutu Pamięci Narodowej, czyli urzędowe dowody, z którymi łączyło się wspomniane domniemanie. Przepisy (normy) są fragmentem większego mechanizmu, który sędzia, pracując nad uzasadnieniem, niejako przepuszcza przez wewnętrzną cenzurę analizy i wyprowadzane wnioski w oparciu o analizę zwrotu „służby na rzecz państwa totalitarnego”. Uzasadnienie wyroków konkretyzuje funkcję samokontroli, pełni funkcję zarówno procesową, jak i pozaprocesową – 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 powyższe informacje, to jednak istotne w sporze było dokonanie też przez Sąd prawidłowych ustaleń faktycznych. Obniżenie emerytury w ramach odbierania przywilejów funkcjonariuszom Służby Bezpieczeństwa może być oceniane z punktu widzenia ingerencji władz w prawo własności. Musi ono mieć umocowanie ustawowe, dostateczne uzasadnienie, że celu nie można osiągnąć przy pomocy instrumentów mniej ingerujących i tym samym zachowane rozsądne proporcje między użytym środkiem i celem, jaki miał być przy ich pomocy osiągnięty (wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21). W tym zakresie istotne jest m.in. ustalenie, jaki czas upłynął od wydania decyzji stwierdzającej prawo do emerytury i renty oraz ocena proporcjonalności skutków ewentualnej ingerencji w świadczenie, a w przypadku wprowadzenia ustawodawstwa zapewniającego wypłatę świadczenia zależnego lub nie od wcześniejszego wypłacania składek, to ustawodawstwo to powinno być traktowane jako generujące prawo majątkowe. Zatem ingerencja państwa w prawo własności powinna być zgodna z prawem.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawił się pogląd, zgodnie z którym ingerencja w prawa podmiotowe osób pobierających renty rodzinne po funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz państwa totalitarnego powinna być postrzegana odmiennie. O ile bowiem odnośnie do funkcjonariusza można rozważać kwestię ewentualnego „niesłusznego nabycia” pobieranych przez niego świadczeń, to nie dotyczy to osób uprawnionych do renty rodzinnej w świetle tezy o jej

samodzielności prawnej. Wskazuje się w tym wypadku na szczególny charakter renty rodzinnej jako świadczenia przysługującego nie funkcjonariuszowi, ale członkom jego rodziny, zatem osobom, które same nie pełniły „służby na rzecz totalitarnego państwa” i które mogły nie mieć żadnego wpływu na podjęte w tej mierze decyzje funkcjonariusza. 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”. Zmiana wysokości renty rodzinnej na podstawie art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, zdaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w tych sprawach, może być oceniona jako ingerencja w nabyte prawo własności, jakim jest prawo do świadczenia z zaopatrzenia emerytalno-rentowego (art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP), dokonana została z naruszeniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP; wyroki Sądu Najwyższego z: 7 lutego 2024 r., II USKP 126/22, Legalis nr 3051125; 6 marca 2024 r., I USKP 108/23, Legalis nr 3056403; 12 marca 2024 r., II USKP 98/23, Legalis nr 3058307; 4 grudnia 2024 r., III USKP 97/23, Legalis nr 3168671).

Sąd Apelacyjny uznał za prawidłowe ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, jednakże zasadnie dokonał ich odmiennej oceny prawnej, uznając w rezultacie, że są podstawy do ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej odwołującej po zmarłym mężu przy uwzględnieniu przepisów dotyczących zasad obliczania wysokości świadczenia dla osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. W omawianej ustawie jest art. 24a, który odwołuje się do art. 13b, art. 15c i art. 22a tejże ustawy, a definicja „służba na rzecz totalitarnego państwa”, o której mowa w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej jest definicją legalną. Przez wykładnię prawa bowiem, zauważa Sąd Najwyższy w tym miejscu, należy rozumieć ustalenie znaczenia przepisów prawa. Jeżeli wykładnia prawa to ogół czynności poznawczych zmierzających do ustalenia właściwego sensu przepisów prawnych, to stosowanie prawa poprzedza ustalenie obowiązujących przepisów i ich sensu, ustalenie faktów, które mają znaczenie dla określenia konsekwencji prawnych oraz

porównanie treści norm z ustalonymi faktami i stwierdzenie ich odpowiedniości. Przez wykładnię prawa należy rozumieć więc wyjaśnienie treści przepisów prawa. Pojęcie to powinno być rozumiane ściśle jako wyjaśnienie, objaśnienie, ustalenie znaczenia, sensu interpretowanej normy prawa. Wykładnia prawa poprzedza jego zastosowanie.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego także 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 (art. 30 w zw. z art. 67 Konstytucji) 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. Zatem przywrócone zostaje poszanowanie konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej. Nie jest zasadne zatem w świetle przywołanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego uwzględnionych w części faktycznej, jak i prawnej tego uzasadnienia, jak i powyższej argumentacji twierdzenie strony skarżącej, że wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie „zaaprobował stan naruszenia art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa - ochrony zaufania do państwa), naruszenia art. 30 Konstytucji (zasada ochrony godności człowieka) oraz naruszenia art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji (prawo do zabezpieczenia społecznego)”.

Wyplacane świadczenie rentowe nie może być niższe od kwoty najniższego świadczenia rentowego (poziomu minimalnego świadczenia). 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. Można też nadmienić stanowisko, że przez zasadę rozumie się „normę, która ma być przestrzegana nie dlatego, że jej przestrzeganie przybliży lub zapewnia ekonomiczną, polityczną lub społeczną sytuację, która wydaje się godna pożądaną, ale dlatego, że tego domaga się sprawiedliwość, uczciwość lub inny aspekt moralności” (R. Dworkin, Biorąc prawa poważnie, Warszawa 1998, s. 56-57; na temat pojęcia zasad por. P. Tuleja, Pojęcie zasady konstytucyjnej (w:) Zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji, red. K. Wójtowicz, Wrocław 1997, s. 8).

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela troskę wyrażoną w powyższym wyroku - na co sam Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę - na znaczenie upływu czasu dla stabilizacji sytuacji prawnej podmiotów prawa, która jest elementem bezpieczeństwa prawnego jednostek i wyznacza realny poziom zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ingerencja ustawodawcy w prawo do renty rodzinnej z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy nastąpiło wiele lat po zakończeniu przez zmarłego funkcjonariusza służby na rzecz totalitarnego państwa. Samo prawo do renty rodzinnej powstało zaś według aktualnych w dacie jego nabycia przepisów normujących system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy i to uprawnieni do rent rodzinnych mogli zakładać, że prawo to im rzeczywiście przysługuje oraz racjonalnie oczekiwać, że ustawodawca dokonał po wielu latach od zmiany ustroju ostatecznego rozliczenia przywilejów emerytalnych i rentowych niesłusznie nabytych przed 1989 r., a ta niekorzystna zmiana wysokości rent rodzinnych dotyka zaś często osób w podeszłym wieku, które z reguły nie mają możliwości zmiany swojej sytuacji życiowej i uzyskania innego źródła utrzymania. Dotyczy to również represjonowanych przez władze komunistyczne, ponieważ do opinii publicznej od wielu lat po transformacji 1989 roku docierały informacje o trudnym położeniu, w jakim znajdują się dawni działacze

opozycji demokratycznej. Należy zauważyć w tym miejscu, że kwestia wysokości renty uzyskanej po ubezpieczonym funkcjonariuszu, który nabył emeryturę w okresie służby „na rzecz totalitarnego państwa” nie jest jednoznacznie rozumiana w orzecznictwie sądów powszechnych, jak również Sądu Najwyższego (wyrok Sądu Najwyższego z 21 maja 2024 r., I USKP 28/24, LEX nr 3715730). Obniżając wysokość należnych świadczeń, ustawodawca zapewnił jednocześnie, że będą one na poziomie zbliżonym do tego, który przysługuje osobom, które były represjonowane przez system totalitarny (innym zagadnieniem była niejednokrotnie odmienna sytuacja zatrudnieniowa czy mieszkaniowa).

W wielu wyrokach Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoje stanowisko, że 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). Sąd Najwyższy rozstrzygający w niniejszym składzie podziela stanowisko, że 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 (wyrok 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). 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. 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; M. Florczak-Wątor (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 2). 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. Te standardy wynikają m.in. z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i jest to podejście spójne z przywołanym już orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Nie podzielając zarzutów i wniosków kasacyjnych w podniesionym zakresie, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku, zaś o kosztach na podstawie art. 98 § 1 k.p.c.

[SOP]

(J.K.)