



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący)

SSN Jarosław Sobutka

SSN Robert Stefanicki (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania H. K.

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 21 stycznia 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt III AUa 1461/21,

I. oddala skargę kasacyjną,

II. zasądza od H. K. na rzecz Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych, wraz z odsetkami, o których mowa w art. 98 § 1¹ Kodeksu postępowania cywilnego tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

Jarosław Sobutka Renata Żywicka Robert Stefanicki

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie uzyskał informację o przebiegu służby A. K. na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 3 listopada 1973 r. do 31 lipca 1990 r. z Instytutu Pamięci Narodowej i decyzją z 16 sierpnia 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej H. K. po zmarłym funkcjonariuszu A. K., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1.747,19 zł. Podstawą wydania tej decyzji był art. 5 ust. 3, art. 6 w zw. z art. 24a ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

W świetle powyższych regulacji zostało podniesione, że 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, że wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a ww. ustawy. Wysokość tak ustalonego świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wyrokiem z 18 sierpnia 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił H. K. prawo do policyjnej renty rodzinnej w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 r. Sąd pierwszej instancji ustalił, że A. K. służbę wojskową rozpoczął 15 września 1969 r. w Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk Zmechanizowanych w W. jako podchorąży. Następnie w okresie od 9 września 1973 r. do 22 listopada 1973 r. pracował w [...] Oddziale Wojsk Ochrony Pogranicza jako pomocnik dowódcy. W okresie uznanym w informacji IPN za służbę na rzecz totalitarnego państwa A. K. od 3 listopada 1973 r. do 30 kwietnia 1974 r. był kursantem w Ośrodku Szkolenia Wojsk Ochrony Pogranicza. Od 1 maja 1974 r. do 31 maja 1976 r. służył jako oficer śledczy wydziału II w [...] Oddziale Wojsk Ochrony Pogranicza. Od 1 czerwca 1976 r. pracował [...] Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza jako oficer śledczy Wydziału Zwiadu, gdzie zajmował się

zatrzymywaniem osób, które nielegalnie przekraczały granice, byli to głównie obywatele Azji. Mąż odwołującej zajmował się także zatrzymywaniem przemytu papierosów. Jego zadaniem była ochrona granicy. Nie zatrzymywał osób ówczesnej opozycji. Służbę wykonywał na odcinku G.-K.- B., był to teren granicy ze Związkiem Sowieckim. A. K. podlegał weryfikacji, przeszedł ją z wynikiem pozytywnym. Na emeryturę wojskową przeszedł w 1991 r. i jako emeryt pracował w Straży Granicznej do marca 1999 r.

W każdym przypadku koniecznym jest zbadanie wszystkich okoliczności sprawy, a ustalenie, czy dana osoba podlega ustawie zgodnie z art. 13b, powinno opierać się nie na mechanicznym i formalnym oparciu się na informacji o przebiegu służby z IPN, ale na wszechstronnym zbadaniu wszystkich okoliczności sprawy, a przede wszystkim indywidualnych czynów osoby oraz ich weryfikacji pod kątem godzenia w prawa i wolności człowieka. Stąd też stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r., do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). W ocenie Sądu Okręgowego odwołanie zasługuje na uwzględnienie, choć mąż odwołującej się formalnie pełnił służbę w jednostkach organizacyjnych zakwalifikowanych przez ustawodawcę jako organy totalitarnego państwa, wskazanych w art. 13b ust. 1 znowelizowanej ustawy, o której mowa powyżej. Z zebranego w sprawie materiału dowodowego nie wynika bowiem, aby mąż ubezpieczonej wykonywał jakiekolwiek czynności na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd pierwszej instancji powołując się na treść uchwały Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. III UZP 1/20 i przeprowadzając przez jej pryzmat postępowanie dowodowe kontradiktoryjne, doszedł do wniosku, że brak jest dowodów na to, aby mąż odwołującej się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa i dopuścił się przed rokiem 1990 działań wymierzonych przeciwko opozycji demokratycznej, związkom zawodowym, stowarzyszeniom, kościołom, łamania prawa do wolności słowa i

zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, będących podstawowymi prawami i wolnościami człowieka. Wobec czego stwierdzić należy, że w niniejszym przypadku brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczenia rentowego odwołującej się. Zauważył zarazem, iż w dniu 16 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 10/20 orzekł, iż art. 22a ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazał również na zasadę praw nabytych, którą - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - należy oceniać przez pryzmat prawa nabytych słusznie, w kontrze do praw nabytych niesłusznie. W ocenie Sądu Okręgowego oznacza to, iż analizując przedmiotową sprawę, należało zbadać - przez pryzmat uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku - czy strona ubezpieczona nabyła prawo do spornego świadczenia słusznie, czy też niesłusznie. Zebrany w sprawie materiał dowodowy, zdaniem Sądu Okręgowego, nie potwierdził przesłanki niesłuszności.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 28 lutego 2023 roku na skutek apelacji organu rentowego zmienił zaskarżony wyrok i decyzję, ustalając od 1 października 2017 r. wysokość policyjnej renty rodzinnej H. K. na 85% emerytury, jaka przysługiwałaby zmarłemu, stanowiącej 33,15% podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 3 listopada 1973 r. do 31 lipca 1990 r. oraz zarówno oddalił odwołanie od tej decyzji, jak i apelację. Sąd drugiej instancji zauważył, że w opiniach służbowych wskazywano, że A. K. posiada zamiłowanie do pracy śledczej, bierze aktywny udział w pracy społeczno-politycznej jednostki, aktywnie zwalcza „zło społeczne oraz siły antysocjalistyczne”, „w codziennej pracy i służbie realizuje program P.Z.P.R.”, dobrze wywiązuje się z obowiązków oficera śledczego Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza, przejawiając w pracy inicjatywę i aktywność oraz w pełni identyfikując się z celami działania grup operacyjnych. Oceniano go jako funkcjonariusza bardzo przydatnego zarówno w składzie grupy operacyjnej, jak i w samodzielnym działaniu; „w pełni akceptuje linię partii”, jest zwolennikiem ustroju socjalistycznego i posiada skryzalizowany światopogląd materialistyczny. W opinii za okres od 30 listopada 1980 r. do 30 listopada 1983 r. zaznaczono, że w okresie stanu wojennego A. K. przez długi czas

pracował bardzo aktywnie w terenowej grupie operacyjnej. Od maja 1982 r. do stycznia 1983 r. pełnił służbę w Wojskowej Grupie Operacyjnej, za którą otrzymał dobrą opinię i wyróżnienie. Ponadto prowadził on osobiście oraz sprawował nadzór nad postępowaniami wyjaśniającymi, w imieniu resortu spraw wewnętrznych. W czasie służby odwołujący podwyższał swoje kwalifikacje, aktywnie uczestnicząc w szkoleniach oraz kończąc studia w Akademii Spraw Wewnętrznych (1986 r.). Sam pełnił dodatkowo funkcję lektora wyszkolenia politycznego. Za swoją służbę A. K. otrzymywał wiele wyróżnień i nagród, w tym pieniężnych. A. K. składał przełożonym kilkakrotnie meldunki dotyczące zagranicznych wyjazdów swojego szwagra i siostry.

Zgodnie z ustawą o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z 18 grudnia 1998 r. Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza uznawany jest za organ bezpieczeństwa państwa. Zwiad WOP był istotnym elementem w systemie organów bezpieczeństwa, mającym na celu ochronę totalitarnego reżimu narzuconego Polsce w 1944 r. Zwiad WOP podporządkowano w zakresie pracy operacyjnej Departamentowi II Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a system kontroli ruchu granicznego skonstruowano tak, by przede wszystkim zaspokoić potrzeby operacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych związane ze zwalczaniem opozycji politycznej, Kościoła i innych związków wyznaniowych oraz działalności wywiadowczej na rzecz NATO czy wykrywaniem przemytu nieakceptowanej przez władze PRL, „wrogiej” literatury. Przy ustalaniu nowej wysokości emerytury zmarłego uwzględniono wysługę emerytalną określoną w zestawieniu dołączonym do decyzji. Z dokumentu tego wynika, że na wysługę A. K. składają się okresy służby: w Straży Granicznej od 15 października 1973 r. do 2 listopada 1973 r. (19 dni); w Straży Granicznej od 9 maja 1991 r. do 19 marca 1999 r. (7 lat, 10 miesięcy i 11 dni); w Wojsku od 15 września 1969 r. do 14 października 1973 r. (4 lata i 1 miesiąc); w Wojsku od 1 sierpnia 1990 r. do 8 maja 1991 r. (9 miesięcy i 8 dni) oraz okresy służby zakwalifikowanej jako służba na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej w wymiarze 16 lat, 8 miesięcy i 28 dni (od 3 listopada 1973 r. do 31 lipca 1990 r.).

Sąd drugiej instancji podkreślił, że w konkluzji Sąd pierwszej instancji stwierdził, że brak było przesłanek do redukcji wysokości renty rodzinnej odwołującej się. Powyższa ocena, w zakresie negującym fakt pełnienia przez męża odwołującej

się służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, jest błędna, stanowiąc naruszenie wymienionego przepisu, co trafnie zarzuca apelacja. Jak wskazano, ustawą zmieniającą z 16 grudnia 2016 r. wprowadzono do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b, zgodnie z którym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. W świetle art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, dla uznania, że mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, nie ma znaczenia, na czym polegała służba w jednostkach i formacjach tam wymienionych, z zastrzeżeniem, że mieści się ona w zakresie przedmiotowym omawianej regulacji. Na gruncie niniejszej sprawy oznacza to, że aby służba A. K. została zakwalifikowana, jako służba pełniona na rzecz totalitarnego państwa, musiałaby, by być pełniona w Zwiadzie Wojsk Ochrony Pogranicza, jako jednostce organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wypełniającej zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, co wynika literalnie z art. 13 b ust. 1 punkt 5 podpunkt b ustawy zaopatrzeniowej. W ocenie Sądu Apelacyjnego, wobec niebudzącej wątpliwości treści powołanego przepisu, nie ma uzasadnienia dla poszukiwania znaczenia użytych w nim sformułowań z zastosowaniem innych, niż literalna, metod wykładni.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego złożył do Sądu Najwyższego ubezpieczony, zaskarżając to rozstrzygnięcie w całości, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie: art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) poprzez nieuzasadnione zastosowanie w stosunku do zmarłego męża H. K., A. K., powodem czego było nieuprawnione uznanie służby jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu tego przepisu; art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) poprzez nieuzasadnione uznanie, że zawiera on definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie; art. 24a w zw. z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, iż świadczenia, które przysługiwały H. K., powinny zostać obniżone z uwagi na fakt pełnienia przez jej zmarłego męża służby na rzecz totalitarnego państwa; art. 2, 10, 30, 31 ust. 3, 32, 42 ust. 1 i 3, 67 ust. 1 Konstytucji

RP oraz art. 6 ust. 2, art. 8 i 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W związku z powyższym strona skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd II instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej okazały się nieuzasadnione.

Pierwsze trzy zarzuty skargi kasacyjnej dotyczyły naruszenia dyspozycji art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji poprzez nieuzasadnione zastosowanie, zdaniem strony skarżącej, w stosunku do zmarłego męża H. K., A. K. powodem czego było nieuprawnione uznanie służby za pełnioną na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu tego przepisu, jak również, że zawiera definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie, jak również błędną wykładnię (w związku z art. 24a) i przyjęcie, iż świadczenia, które przysługiwały H. K., powinny zostać obniżone z uwagi na fakt pełnienia przez jej zmarłego męża służby na rzecz totalitarnego państwa. W tym zakresie należy przytoczyć argumentację już wcześniej wyrażoną w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyrok Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2023 r., II USKP 95/22, LEX nr 3570824). 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 strony odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa (nr [...] o przebiegu służby A. K. na rzecz

totalitarnego państwa w okresie od 3 listopada 1973 r. do 31 lipca 1990 r.). 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.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd pierwszej instancji dokonał wykładni przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, powołując się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20), w której wskazano, że „kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b 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 drugiej instancji wskazał, że przy dokonywaniu rekonstrukcji i oceny przebiegu służby należy uwzględnić w szczególności takie okoliczności jak: długość okresu pełnienia służby, jej historyczne umiejscowienie w okresie od 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 r., zajmowane stanowisko czy stopień służbowy. Sąd Apelacyjny ustalił, że służba męża odwołującej się w latach 1973-1990 w Związku WOP stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, formacja ta została wymieniona w powołanym przepisie, jako jednostka MSW wypełniająca zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, w której służba stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa. Mąż odwołującej się przystąpił do faktycznego pełnienia obowiązków przynależnych do powierzanych stanowisk, zaś jego służba była bardzo

pozytywnie oceniana przez przełożonych. W aktach osobowych A. K. znajdują się dokumenty, z których wynika, że z zaangażowaniem i w pełni identyfikując się z obowiązującym reżimem, wykonywał powierzone funkcje, samodzielnie, jak i w grupach operacyjnych. W czasie służby podnosił kwalifikacje i awansował, otrzymywał liczne odznaczenia, wyróżnienia i nagrody pieniężne. Wobec powyższego - zdaniem Sądu Apelacyjnego - oderwana od rzeczywistości oraz przepisów prawa jest teza, że mąż odwołującej się, pełniący służbę w ramach struktur SB i na jej potrzeby będącej gwarantem funkcjonowania obowiązującego w PRL, poddanego dominacji sowieckiej ustroju, w którym wobec współobywateli stosowano metody charakterystyczne dla państwa totalitarnego (w tym m.in. powszechna inwigilacja, stworzenie systemu donosów dzięki różnej kategorii źródłom informacji, blokowanie dostępu do informacji i wolności słowa oraz wolności zgromadzeń, uniemożliwianie lub utrudnianie wyjazdu z kraju, represyjne kontrole graniczne, zapobieganie przerzutowi wolnościowej literatury i sprzętu służącego działalności opozycyjnej, blokowanie rozwoju gospodarczego oraz wymiany handlowej, a także izolowanie Polski na arenie międzynarodowej), nie pełnił służby na rzecz takiego państwa, zwłaszcza gdy był on osobą wykazującą się w służbie lojalnością, dyspozycyjnością i zaangażowaniem, mającą możliwość korzystania z uprzywilejowania związanego z pełnioną służbą, przejawiającego się w oferowanych przez reżim możliwościach finansowych i zawodowych. Nie sposób wskazać, na czyją inną rzecz taka służba miałaby być pełniona. Państwo Polskie w kształcie, w jakim funkcjonowało w czasach dyktatury PZPR, zauważa Sąd Apelacyjny, było zniewolone, co miało ścisły związek z działalnością tajnej policji, jaką była Służba Bezpieczeństwa, w której strukturach pracował odwołujący się. Służba ta działała w ramach zwartego, świetnie zorganizowanego systemu, opartego na jej funkcjonariuszach wszystkich szczebli oraz wykonujących różne funkcje. Nie można zatem oceniać służby w ramach struktur SB przez pryzmat służby kontynuowanej przez funkcjonariusza poza tymi strukturami oraz w demokratycznym państwie. Podsumowując ten wątek, Sąd Apelacyjny podkreślił, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czynności poszczególnych funkcjonariuszy, łącznie tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się czynów naruszających podstawowe, przynależne ludziom, w tym współobywatelom,

prawa i wolności, również czynów zbrodniczych. 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 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. w sprawie II USKP 120/22, OSNP 2023, nr 9, poz. 104). W wyroku tym podkreślono, 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 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 funkcjonariuszy 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 funkcjonariuszy 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. To nie 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 funkcjonariuszy, 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; postanowienie 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/institucji (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. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne, że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa.

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. Strona skarżąca podnosi, że zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.). Takie podejście, jakie zostało przedstawione w wyroku Sądu I instancji, powodowałoby uznanie jedynie formalnego kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, co jest stanowiskiem całkowicie nieuprawnionym. Nie jest zasadne stanowisko 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. Definicja ustawowa "służby na rzecz totalitarnego państwa" jest 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 każdego funkcjonariusza pełniącego służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji niekorzystnymi dla niego unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego. Powyższa interpretacja znajduje odzwierciedlenie w tych przepisach ustawy zaopatrzeniowej, które wprost przewidują w określonych sytuacjach wyłączenie unormowań w zakresie obniżania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wobec funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, będąc przez to funkcjonariuszami pełniącymi "służbę na rzecz totalitarnego państwa"- tj. w przepisach art. 8a ust. 1, art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 tej ustawy, co przemawia za przemyślanym zabiegiem systemowym ustawodawcy. Z treści art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej wynika, że ustalenie emerytury, renty inwalidzkiej i renty rodzinnej w sposób wskazany w art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 24a ust. 1 nie następuje wobec wskazanych w tych przepisach osób, jeżeli osoby te udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

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). 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 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. Ważkie miejsce przywiązywać należy do interpretacji kluczowych pojęć ustawy, w tym wykładni zwrotu ustawowego „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Odnosząc się do interpretacji niniejszego pojęcia z uwzględnieniem funkcjonalnej i historycznej perspektywy, Sąd Najwyższy stwierdził w powołanej już uchwale z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, że należy je umiejscawiać w kategorii „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 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 r.”. Jednocześnie podkreślił, że mamy tutaj do czynienia z ustawowymi pojęciami i zwrotami. 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). 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.). Problem jednak 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.

Kontynuując, ale zarazem nawiązując do drugiej grupy zarzutów natury konstytucyjnej, które strona skarżąca wiąże z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, to następstwem jest systemowe przewartościowanie modelu obliczania wysokości świadczeń funkcjonariuszy oraz 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 (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 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 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. Kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy. Zauważyć należy, że Sąd pierwszej instancji poczynił ustalenia dotyczące historii służby zmarłego męża odwołującej się w organach bezpieczeństwa państwa niesprzeczne z informacją o przebiegu służby sporządzoną przez Instytut Pamięci Narodowej, co do daty rozpoczęcia i zakończenia tej służby. W niniejszej sprawie, jak wynika z akt osobowych A. K., w okresie wynikającym z zaświadczenia wystawionego przez IPN, Sąd drugiej instancji wskazał, że pełnił on służbę w organie służby bezpieczeństwa państwa wymienionym w art. 13 b ustawy zaopatrzeniowej, natomiast

zakwalifikowanie tego zatrudnienia, jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu wskazanej regulacji, powinno być dokonane w procesie oceny ustalonych faktów przez pryzmat prawa materialnego, co Sąd Apelacyjny w sprawie uczynił, analizując przebieg służby i cel działania. Emerytury 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. 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. Oczywiście trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji (stwierdzając ich prawomocność), a z drugiej strony, bez względu na przyczynę wadliwości decyzji, nie przewidywać żadnych ograniczeń ich wzruszania (postanowienie Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2024 r., II USK 23/23, LEX nr 3723301). Faktycznie kwestia, objęta zakresem skargi kasacyjnej została już rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy w powołanej już uchwale z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, do której odwołuje się sama strona skarżąca. Sąd Najwyższy stwierdził w niej, że sądu powszechnego nie wiąże informacja o przebiegu służby i w razie stosownego zarzutu przeciwko podstawie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji jej przebiegu w konkretnym wypadku. Przedstawione przez ubezpieczonego kontryfakty muszą podlegać swobodnej ocenie, w szczególności w kontekście długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejscu pełnienia służby, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego. 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. 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 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).

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, co zostało zaznaczone powyżej, jest związany w postępowaniu kasacyjnym ustaleniami faktycznymi dokonanymi 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 ona w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.), legitymacja do działania organu z urzędu w przypadkach objętych hipotezą art. 24a ustawy zaopatrzeniowej została zawarta w ustawie zmieniającej z 2016 r. 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, ZNSA 2023 nr 2, s. 118).

Sąd Apelacyjny zasadnie wywodzi, że uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. i wyrażony w niej pogląd, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13 b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, w ujęciu formalnym wiąże tylko sąd apelacyjny przedstawiający zagadnienie prawne do rozpoznania. Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że nie należy „opierać się” wyłącznie na tezie powyższej uchwały, z pominięciem szczegółowej argumentacji zawartej w jej uzasadnieniu, a także lakonicznym ustaleniu, że nie wykazano, aby mąż odwołującej się dopuszczał się czynów świadczących o tym, że taką służbę pełnił, błędnie ocenił jego służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, jako służbę niepełnioną na rzecz totalitarnego państwa. Sąd drugiej instancji wielokrotnie podnosił, że przy dokonywaniu rekonstrukcji i oceny przebiegu służby należy uwzględnić w szczególności takie okoliczności jak: długość okresu pełnienia służby, jej historyczne umiejscowienie w okresie od 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 r., miejsce pełnienia służby, zajmowane stanowisko czy stopień służbowy. 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. Mąż skarżącej funkcjonował w podanym okresie w Służbie Bezpieczeństwa, jak podniósł

Sąd drugiej instancji służba męża odwołującej się w latach 1973-1990 w Związku WOP stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, formacja ta została wymieniona w powołanym przepisie, jako jednostka MSW wypełniająca zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, w której służba stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa. Z samego tego faktu można wyprowadzić logiczny wniosek, że uzasadniony jest wniosek, że ocena pracy męża ubezpieczonej w ocenie, 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) 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 (zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r. w sprawie A. Cichopek przeciwko Polsce). 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 kontekście otwartej konstrukcji wyznaczników branych pod uwagę w stosowanej weryfikacji działań byłych funkcjonariuszy Trybunał Konstytucyjny w wyroku zapadłym jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji (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”. Zgłaszane są w doktrynie 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. Formuła ustawowa zwrotu „służba na rzecz totalitarnego państwa” jest jedynie kryterium wyjściowym w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy. Tworzy ona domniemanie ustawowe, które funkcjonariusz może obalić czy to w postępowaniu administracyjnym, czy też przed sądami powszechnymi. Nie ma tu zastosowania formuła zbiorowej odpowiedzialności. Ubezpieczony 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. Na marginesie należy zaznaczyć, że organy bezpieczeństwa PRL, nie dokumentowały działań swoich funkcjonariuszy, które można by określić jako działania totalitarne. Wręcz przeciwnie, zainteresowane były utajnieniem takich działań. Dokumenty, zwłaszcza opinie służbowe oraz wnioski potwierdzają, że wykonywał ciężące na nim obowiązki z dużym zaangażowaniem. W czasie służby ubezpieczony podnosił kwalifikacje i awansował, otrzymywał liczne odznaczenia, wyróżnienia i nagrody pieniężne. Z drugiej strony trudno było oczekiwać od przełożonych, żeby dostrzeżone jakiegokolwiek czynności, które mogą być zakwalifikowane jako służba na rzecz totalitarnego państwa, dokumentowali w sporządzonych opiniach służbowych, wnioskach i rozkazach. To właśnie przełożeni polecali podwładnym w formie rozkazów wykonywanie takich czynności. To wszystko stanowi o konieczności uznania służby męża skarżącej w podanym okresie za służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Jak już wspomniano, kwestią istotną pozostaje rzeczywiste zabezpieczenie wzruszalnego charakteru tego domniemania, aby dochodzenie prawdy obiektywnej nie było nadmiernie utrudnione, co należałoby sytuować w kategorii naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Decyzja organu emerytalnego podlega kontroli sądowej. Natomiast właściwym sądem dokonującym tej kontroli jest sąd powszechny, a ten, podczas rozpoznawania istoty sprawy, jest uprawniony do weryfikacji informacji z Instytutu Pamięci Narodowej w postępowaniu dowodowym. Tym samym skoro ustawowym zadaniem sądu powszechnego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych jest merytoryczne rozpoznanie odwołania, to wydany werdykt musi poprzedzać postępowanie dowodowe (bo taka jest podstawowa funkcja sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sąd), a więc ocena pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej. Zasadnie Sąd Apelacyjny podniósł, że nie jest rzeczą sądu powszechnego wkraczanie w zastrzeżoną dla ustawodawcy kompetencję stanowienia prawa, w tym

kwestionowanie uwarunkowanej historycznie i aksjologicznie regulacji, jaką jest omawiany art. 13b. Aksjologicznie nie ma jednolitego stanowiska państw ani sądów krajowych czy międzynarodowych na temat roli prawa w radzeniu sobie ze spuścizną przeszłości. Rozrachunek ten ujawnia silne podziały, które wynikają z debat politycznych, ideologicznych oraz etycznych. 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.).

W judykaturze akcentuje się (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 sierpnia 2022 r., III USK 536/21, LEX nr 3411751), 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 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, a wyjątkiem ich pomijania (art. 381 k.p.c.). 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). Dla Sądu pierwszej i 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. 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 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).

Sąd Apelacyjny szeroko odniósł się w uzasadnieniu (s. 19-33) do zarzutu naruszenia art. 13b podniesionego zarówno w apelacji, jak i skardze kasacyjnej. 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, co oznacza m.in. wykluczenia ponoszenia przez jednostkę indywidualnego, nadmiernego ciężaru w związku z procedurą pozbawienia jej własności na cele publiczne. 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. Zatem przywrócone zostaje poszanowanie konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej. Wypłacane świadczenie rentowe nie może być niższe od kwoty najniższego świadczenia rentowego według orzeczonej grupy inwalidzkiej. Żaden był 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.

Niezależnie od powyższej konstatacji, że obniżając wysokość należnych świadczeń, ustawodawca zapewnił jednocześnie, że będą one na poziomie zbliżonym do tego, który przysługuje osobom represjonowanym przez reżim, a osoby te nie zostały pozbawione środków do życia - co najwyżej ich sytuacja życiowa przestała być nieproporcjonalnie korzystna, a zatem przywrócone zostaje poszanowanie konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej, 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 zatem zakładać, że prawo to im rzeczywiście przysługuje oraz racjonalnie oczekiwać, że ustawodawca w ustawie dokonał po prawie 20 latach od zmiany ustroju ostatecznego rozliczenia przywilejów emerytalnych i rentowych niesłusznie nabytych przed 1989 r., a ta niekorzystna zmiana wysokości rent rodzinnych dotyczy zaś często osób w podeszłym wieku, które z reguły nie mają możliwości zmiany swojej sytuacji życiowej i uzyskania innego źródła utrzymania. 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 (m.in. zapadło w ostatnich dwóch latach ponad pięćdziesiąt postanowień Sądu Najwyższego oraz piętnaście wyroków Sądu Najwyższego). Przy tym istotne jest prawo stron do sądu, na które składa się również rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki – w rozsądnym terminie (wyrok Sądu Najwyższego z 21 maja 2024 r., I USKP 28/24, LEX nr 3715730). 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. Sąd Najwyższy podziela stanowisko sądów odnośnie tego, że ogólna zasada sprawiedliwości społecznej powinna być szczególnie badana w sytuacji, gdy od jednostki wymaga się, aby poniosła nadmierny ciężar wynikający z zastosowanego środka pozbawiającego ją świadczenia. Wskazana zasada współgra z innymi zasadami konstytucyjnymi, w tym ochrony praw nabytych i zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa.

Na gruncie niniejszej sprawy Sąd drugiej instancji podniósł, że wskazać należy, że obniżenie renty rodzinnej odwołującej się z zastosowaniem przepisu art. 24a ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby jej męża nieobjętej dyspozycją przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pozostawałoby w oczywistej kolizji z art. 64 Konstytucji, stanowiąc naruszenie słusznie nabytego prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu służby niebędącej służbą na rzecz totalitarnego państwa. W istocie byłoby to arbitralne i całkowicie nieuzasadnione odjęcie przysługującego wnioskodawczyni dotychczas z mocy ustawy uprawnienia majątkowego. Należy przy tym podkreślić, mając na uwadze uzasadnienie cytowanego wyżej projektu, że rozwiązania zawarte w noweli z dnia 16 grudnia 2016 r. nie mogą mieć charakteru represyjnego i w założeniu ustawodawcy takiego charakteru mieć nie miały. W świetle zatem wynikającej z art. 2 Konstytucji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej kontynuuje Sąd Apelacyjny, nie ma żadnych racji do pozbawiania funkcjonariusza pełniącego służbę w warunkach określonych przepisami art. 12-13 ustawy zaopatrzeniowej, jak też beneficjentów renty rodzinnej po takim funkcjonariuszu, świadczenia zaopatrzeniowego w wysokości przysługującej z tytułu tej służby. Zastosowanie w opisanych okolicznościach mechanizmu wskazanego w art. 15c ust. 3 stanowiłoby w istocie rodzaj nieproporcjonalnej, całkowicie nieuzasadnionej sankcji wobec takiego funkcjonariusza. W tym zakresie organ rentowy nie zaskarżył wyroku Sądu drugiej instancji, a podana podstawa prawna nie była przedmiotem skargi kasacyjnej (na temat wykładni i stosowania art. 15 ust. 3c ustawy Sąd Najwyższy wypowiedział się

w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023, nr 9, poz. 104, co potwierdzają kolejne wyroki z: 6 grudnia 2023 r. III USKP 24/23, LEX nr 3637351, 6 grudnia 2023 r., III USKP 85/23, LEX nr 3635759; 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23, LEX nr 3655339; 20 marca 2024 r., I USKP 78/23, LEX nr 3695250).

Limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” nie będzie miał żadnego znaczenia. Zasadnicze zatem kwestie materialne i procesowe wynikają z potrzeby oceny konstytucyjności spornej regulacji, w której Sąd Najwyższy nie powinien ostatecznie zastępować Trybunału Konstytucyjnego, nie tylko ze względów ustrojowych, ale także dlatego, że Jego wyrok stanowi samodzielną podstawę wznowienia postępowania w sprawie prawomocnie zakończonej (art. 401¹ k.p.c.; wyrok Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2025 r., I USKP 160/24, jeszcze nieopublikowany). W powyższe rozważania jednak wpisuje się jeszcze jeden istotny kontekst, który został uchwycony także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wielu wyrokach potwierdził on swoje stanowisko, że ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte słuszenie, 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 za słuszne uznaje podejście sądów nadających prymat prokonstytucyjnej wykładni przepisów, które mają tutaj zastosowanie w przedmiocie rozliczania się z przeszłością komunistyczną, zarazem przypomina, że domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją RP może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Dopiero orzeczenie o niekonstytucyjności danego przepisu lub zmiana przepisów przez ustawodawcę mogłaby pozwolić sądowi na niezastosowanie wskazywanych w zarzutach przez stronę skarżącą przepisów.

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; uchwała Sądu Najwyższego z 28 listopada 2019 r., III UZP 5/19). Chodzi tutaj o ochronę praw słusznie nabytych. Sąd Apelacyjny zasadzie tej nadał pierwszeństwo, chociaż z reguły 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. 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). Redukcja wysokości świadczeń rentowych dokonana wskutek nowelizacji z 2016 r. miała na celu pozbawienie przywilejów uzyskanych w służbie na rzecz państwa totalitarnego, a zatem uznawanych za nabyte w sposób niesłuszny. Miała zatem na celu realizację konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz stanowiła przykład urzeczywistnienia przez ustawodawcę konstytucyjnej możliwości odebrania uprzywilejowania niesłusznie uzyskanego (zasada sprawiedliwości społecznej wywodzona z art. 2 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że cel ten nie został w pełni zrealizowany przez pierwszą redukcję wysokości świadczeń pobieranych przez byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa.

W tym kontekście również nie zasługuje na uwzględnienie podstawa skargi kasacyjnej wywodzona z art. 67 Konstytucji RP. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał, analizując charakter powyższego, stwierdził m.in., że: "Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenie zabezpieczenia społecznego są bowiem 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". Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja RP nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi: "Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". Zawarta tu została zasada proporcjonalności oraz zakaz naruszania istoty prawa i wolności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdzał jednak, że z uwagi na "odsyłający" charakter art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego nie podlega testowi proporcjonalności wprowadzonemu w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji RP. Prawo do zabezpieczenia społecznego podlega natomiast testowi konstytucyjności z perspektywy art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. Trybunał podkreślił, że naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego zachodzi, gdy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum egzystencji podstawowych potrzeb (wyrok Trybunału Konstytucyjnego: cytowany z 19 grudnia 2012 r., K 9/12; z 25 lutego 2014 r., SK 18/13, OTK Seria A 2014 nr 2, poz. 15).

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 orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jednocześnie we wspomnianym § 11 Preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. „pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane” ustrojodawca odnosi się do czasów po drugiej wojnie światowej, a Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 maja 2003 r. (K 44/02), uzasadniając krytyczną ocenę faktu współpracy z organami bezpieczeństwa państwa totalitarnego w latach 1944–1990 uznał, że „preambuła Konstytucji wyznacza wyraźną cezurę – moment, w którym Naród «odzyskał możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny», a Państwo odstąpiło od praktyk prowadzących do stanu, gdy «podstawowe wolności i prawa człowieka były (...) łamane»”. W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. (K 6/09) dotyczącego zgodności z Konstytucją tzw. ustawy dezubekizacyjnej Trybunał Konstytucyjny uznał ten fragment preambuły za zawierający aksjologiczne uzasadnienie prawodawstwa będącego „przejawem procesu uporania się demokratycznego ustawodawcy z rozliczeniem – w granicach państwa prawnego – reżimu komunistycznego panującego w Polsce w latach 1944-1989”. Stąd, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca pozostał w zgodzie z systemem ocen wynikających z Konstytucji, ponieważ był upoważniony (wówczas, mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej) do wprowadzenia regulacji obniżających (w racjonalnie miarkowany sposób) świadczenia emerytalne za okres służby w tajnej policji politycznej na rzecz ustanowienia i podtrzymywania poprzedniego reżimu, który nie był ani demokratyczny, ani oparty na rządach prawa, a którego podstawowym narzędziem panowania była właśnie tajna policja polityczna. Kierując się tymi samymi wartościami, ustawodawca obniżył stosownie świadczenia emerytalne (na ten czas członkom Wojskowej Rady). Idąc dalej i podsumowując te rozważania (wyrok Sądu Najwyższego z 19 września 2024 r., I USKP 72/24, Legalis nr 3130629) w ocenie

Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych wartości, był uprawniony, pomimo znacznego upływu czasu od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia kolejnej regulacji obniżającej - w racjonalnie miarkowany sposób - świadczenia rentowe za okres służby w formacjach pracujących na rzecz ustanowienia i podtrzymywania reżimu, który nie był ani demokratyczny, ani oparty na rządach prawa. 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]

[r.g.]