



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący)

SSN Robert Stefanicki (sprawozdawca)

SSN Leszek Bielecki

w sprawie z odwołania F.C.

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 13 czerwca 2023 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku

z dnia 8 września 2021 r., sygn. akt III AUa 261/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania oraz
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 29 grudnia 2020 r. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy (VI U 2129/19) zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał F. C. prawo do renty rodzinnej, poczynając od dnia 1 października 2017 r. w kwotach ustalonych z pominięciem art.

22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

Sąd ustalił, że J. C., mąż F. C. w dniu 15 czerwca 1946 r. został przyjęty do Powiatowego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w B. na stanowisko wartownika, nieprzerwanie pełnił służbę, a od dnia 16 maja 1981 r. do zwolnienia ze służby w związku z przejściem na emeryturę milicyjną pozostawał w dyspozycji Komendanta KWMO w B., w tym okresie zajmując stanowisko zastępcy Naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa. W trakcie służby uzyskał m.in.: Srebrny Krzyż Zasługi (1953), Brązowy Medal za Zasługi dla Obronności Kraju (1969), Złoty Krzyż Zasługi (1969), Brązową Odznakę za Zasługi w Ochronie Porządku Publicznego (1971), Krzyż Kawalerski Odrodzenia Polski (1974), Złotą Odznakę w Służbie Narodu (1976), Złotą Odznakę za Zasługi w Ochronie Porządku Publicznego (1977).

Decyzją z 15 listopada 2005 r. organ rentowy przyznał ubezpieczonej prawo do policyjnej renty rodzinnej po zmarłym J. C. od 28 października 2005 r. W informacji Instytutu Pamięci Narodowej z 28 lutego 2017 r. o przebiegu służby J. C. wskazano, że w okresie od 15 czerwca 1946 r. do 15 sierpnia 1981 r. pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. ustawy zaopatrzeniowej. Decyzją z 11 sierpnia 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie ponownie ustalił wysokość renty rodzinnej F. C. od 1 października 2017 r., z zastosowaniem art. 15c i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej. W związku z wydaniem przez organ rentowy w stosunku do ubezpieczonej tej decyzji wniosła do organu rentowego o zawieszenie wypłaty renty rodzinnej w związku z podjęciem wypłaty jej własnej emerytury z ZUS, która jest świadczeniem korzystniejszym. Decyzją z dnia 15 listopada 2017 r. organ rentowy zawiesił prawo do renty rodzinnej i wstrzymał od 1 października 2017 r. jej wypłatę.

Sąd Okręgowy podniósł na wstępie, że wobec ubezpieczonej zastosowanie ma art. 24a ustawy zaopatrzeniowej wprowadzony ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym. Sąd ten zaznaczył, że w podziela prezentowane w orzecznictwie podglądy, że sądy powszechne rozpoznając indywidualną sprawę, podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Mają zatem możliwość odmowy zastosowania ustawy sprzecznej z Konstytucją w odniesieniu do konkretnej

sprawy bez konieczności oczekiwania na wyrok Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych wskazano, że ustawa ta ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., a przepisy tej ustawy miały „poprawić” stan prawny, jaki stworzył ustawodawca, wprowadzając uprzednie zmiany ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

Sąd przy tym zauważył, że skarżące obniżono świadczenia z odwołaniem się do ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych ze służbą jej męża na rzecz państwa totalitarnego. Miało to miejsce 27 lat po transformacji ustrojowej oraz po tym, jak uprzednio już zastosowano „zniesienie przywilejów emerytalnych”. W ocenie Sądu pierwszej instancji w takiej sytuacji - uwzględniając aspekt temporalny – kolejne działanie w tym zakresie nie jest konieczne i przy tym niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej, zasadami demokratycznego państwa prawa, o których mówi Konstytucja RP.

Apelację od powyższego wyroku złożył organ rentowy – Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, zaskarżając przedmiotowy wyrok w całości. Apelacja organu rentowego podlegała oddaleniu. Sąd Apelacyjny przyjął, że pomimo błędnego ustalenia przez Sąd pierwszej instancji, że czynności J. C. nie wiązały się z naruszeniem praw i wolności człowieka i obywatela, a w konsekwencji przyjęcia, że nie pełnił on służby na rzecz totalitarnego państwa, zaskarżony wyrok odpowiada prawu. Sąd Apelacyjny „nie w pełni natomiast podziela ustalenia Sądu Okręgowego” co do tego, że zmarły mąż ubezpieczonej nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej, gdyż brak jest dowodów na to, że wykonywał on działania „polegające 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”. Wbrew zarzutom apelacji Sąd pierwszej instancji rozpoznał istotę sprawy. Nierozpoznanie istoty sprawy jest wadliwością rozstrzygnięcia polegającą na wydaniu przez Sąd pierwszej instancji orzeczenia, które nie odnosi się do przedmiotu sprawy bądź dotyczy materii, która nie była objęta zarzutami.

Sąd Apelacyjny zauważył, że przy rozważaniu omawianych kwestii znaczenie ma przebieg służby funkcjonariusza przy uwzględnieniu indywidualnych okoliczności oraz kontekst czasowy i historyczny. Pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” sensu stricto obejmuje służbę w latach 1944-1956. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „na rzecz”, który jest terminem kierunkowym. Pozwala oceniać zjawisko z perspektywy korzyści adresata działania, a więc totalitarnego systemu, czyli tych jego zadań, które wiązały się z nękaniami obywateli, ograniczaniem praw i wolności człowieka, wykonywanych przez podmioty, których ocena aksjologiczna jest negatywna, a których postawa pozostawała w opozycji do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym (uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. III UZP 1/20).

Sąd drugiej instancji podniósł, że w przedmiotowej sprawie nie może budzić wątpliwości, że J. C. rozpoczął służbę w Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w B. od 1946 roku. Czynności służbowe wykonywał m.in. jako kierownik samodzielnej sekcji ds. walki z bandytyzmem. W podaniu o przyjęcie do służby J. C. podał, że chce m.in. chronić przed „zbrodnictwami wyczynami NSZ-tu i WiN-u”. We wniosku o przeniesienie z dnia 19 stycznia 1951 r. podano, że J. C. jest członkiem grupy operacyjnej, a jego praca przyczyniła się m.in. do „likwidacji jednego z groźnych bandytów na tut. terenie i do wykrycia kilku napadów” a z kolejnych dokumentów wynikało, że „z agenturą pracuje dobrze, na swoim kontakcie ma dość wartościowe jednostki tkwiące we wrogich środowiskach, które umiejętnie wykorzystuje”, pracował „po zagadnieniu prawicy ludowej”, a „agentura będąca na kontakcie por. C. należy do cennych jednostek w tut. Wydziale III”, „brał udział w walkach z bandami i reakcyjnym podziemiem”. W tych warunkach Sąd Apelacyjny uznał, że zasadne jest przyjęcie, że w ramach wykonywania czynności służbowych podejmował on działania naruszające prawa i wolności człowieka. Stąd w

przedmiotowej sprawie istnieją podstawy do zakwalifikowania działań J. C. jako służby na rzecz totalitarnego państwa, a treść zaświadczenia IPN koreluje z dokumentami zawartymi w aktach osobowych J. C.. Sąd ten uznał za niekonieczne wykazanie konkretnych zdarzeń i okoliczności, bowiem przedmiotem oceny w niniejszej sprawie nie jest kwestia odpowiedzialności karnej za poszczególne czyny. Wagę należy natomiast przypisywać temu, czy podejmowane czynności i charakter były tego rodzaju, że ze swej istoty łączyły się z ingerencją prawa i wolności człowieka. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że obowiązkiem organu rentowego jest wykazanie okoliczności wskazujących na fakt pełnienia przez J. C. służby na rzecz totalitarnego państwa, zaś na ubezpieczonej spoczywał ciężar wykazania okoliczności przeciwnych. W sprawie niniejszej jednak zdaniem sądu drugiej instancji, dowody zebrane w toku postępowania dawały podstawę do ustalenia faktów zgodnie z twierdzeniami organu rentowego. Postępowanie apelacyjne w obowiązującym systemie apelacji pełnej jest ponownym merytorycznym sądzeniem sprawy (wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 1997 r., III CKN 58/97). Sąd drugiej instancji samodzielnie zatem ustala fakty w sprawie i stosuje prawo.

W okolicznościach badanej sprawy nie można pominąć faktu, że ubezpieczona uzyskała prawo do renty rodzinnej, mając lat 74, a obniżenie jej świadczenia nastąpiło, gdy miała 86 lat, a rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego miało miejsce, gdy miała 90 lat. W tych okolicznościach wysoce utrudnione, o ile w ogóle możliwe, jest dostosowanie się ubezpieczonej do zmienionej sytuacji. Zdaniem Sądu drugiej instancji wykładając i stosując prawo materialne w realiach sprawy niniejszej, nie można pominąć także zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa. Zmniejszenie lub zaprzestanie wypłaty świadczenia emerytalnego może być uznane za ingerencję w prawo własności w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Sąd Apelacyjny w wyroku z 8 września 2021 r. (III AUa 261/21) oddalił apelację. Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł organ rentowy, zaskarżając wyrok w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 24a ust. 1 i 2 w zw. art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez ich niezastosowanie i uznanie, że przepisów tych nie

należy stosować wobec świadczeniobiorcy w sytuacji, gdy Sąd Apelacyjny uznał, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego oraz naruszenia art. 178 ust. 1 w zw. z art. 188 Konstytucji RP poprzez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie zaopatrzeniowej w zakresie regulacji art. 24a ust. 1 i 2 w zw. z art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co się wyraża w dokonywaniu przez Sąd Apelacyjny abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności przepisów ustawy zaopatrzeniowej w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy.

W ocenie skarżącego kasacyjnie organu rentowego, 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, czego nie uczynił. Ponadto zarzucił wzmiankowane już naruszenie art. 178 ust. 1 w zw. z art. 188 Konstytucji RP poprzez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie zaopatrzeniowej w zakresie regulacji wymienionych przepisów, co przełożyło się na dokonanie przez Sąd Apelacyjny abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności regulacji ustawy zaopatrzeniowej w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono m.in.: „Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sąd rozpoznający sprawę nie może odmówić zastosowania przepisu ustawy (aktu normatywnego) z powodu jego niezgodności z Konstytucją. Jeżeli poweźmie poważne wątpliwości w tym zakresie, powinien zwrócić się z odpowiednim pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności nie można kompetencji do orzekania o niezgodności przepisu z Konstytucją wywodzić z art. 178 Konstytucji, przepis ten nie określa bowiem kompetencji sądu jako organu, lecz wyznacza zakres niezawisłości sędziów przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Powszechnie też przyjmuje się, że kompetencji danego organu nie można domniemywać, lecz musi ona mieć swoje wyraźne podstawy w ustawie. Wyraźne podstawy do orzekania o niezgodności ustawy z Konstytucją RP, art. 188 ustawy zasadniczej przyznaje tylko Trybunałowi Konstytucyjnemu, a nie sądom (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2004 r., sygn. akt 1 CK 291/03)”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pełnomocnik ubezpieczonej wniósł o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania

jako niezawierającej okoliczności uzasadniających jej rozpoznanie, względnie w przypadku przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania o oddalenie skargi kasacyjnej w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlega uwzględnieniu. W przedmiotowej sprawie zakres kognicji Sądu Najwyższego wytyczyły zarzuty podniesione w przedmiocie naruszenia prawa materialnego. Antycypując szczegółowe rozważania, odnoszące się do przedstawionych zarzutów, 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 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 (akta rentowe).

Ustawa zmieniająca wprowadziła także w art. 15c zasady obliczania wysokości emerytur dla osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zgodnie z brzmieniem jego ust. 1 w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., wynosi: 0% podstawy wymiaru – za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b; 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4. Powołany przepis dookreśla w ust. 3, że wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z

Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawodawca zobowiązał tym samym organ emerytalny do wszczynania z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń z Funduszu i ich wysokości stosownie do wyżej wymienionych przepisów.

Sąd drugiej instancji oddalił apelację organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego, w którym to ustalono F. C. prawo do renty rodzinnej w wysokości ustalonej z pominięciem art. 24a ustawy zaopatrzeniowej. Z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego wynika, że wprawdzie służba Ubezpieczonego może być zakwalifikowana jako „służba na rzecz totalitarnego państwa”, niemniej jednak Sąd ten uznał, że „art. 15c ust. 3 w zw. z art. 24a ust. 1 oraz art. 24a ust. 2 ustawy z 1994 r. w okolicznościach sprawy stanowi ingerencję w prawo własności w rozumieniu art. 1 Protokołu 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Skarżący organ rentowy wskazał, że pominięcie przepisów art. 24a ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej zostało przez Sąd Apelacyjny dokonane bez podstawy prawnej.

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. Sąd Najwyższy rozpatrujący niniejszą sprawę stoi na stanowisku, że sankcje dookreślone w powołanej tutaj ustawie nie mają charakteru sankcji karnych. W uzasadnieniu skargi powołano wyrok Trybunału Konstytucyjnego (sprawa P 10/20), w którym przyjęto, że art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej nie ma charakteru prawnokarnego ani represyjnego. Nie zawiera w ogóle sankcji karnych ani innych sankcji o charakterze represyjnym, nie przesądza również o winie adresatów wyrażonej w nim normy. Wprowadza natomiast nową zasadę determinującą wysokość kwoty wypłacanej z tytułu wcześniej ustalonego świadczenia rentowego, obniżając jej wysokość z uwzględnieniem konkretnej sytuacji, w jakiej znajduje się strona postępowania sądowego. Trybunał zwrócił też uwagę, że charakter represyjny przepisu nie jest tożsamy z regulacją ustanawiającą niekorzystne rozwiązania, stanowiącą określoną dolegliwość dla ich adresata. Ponadto zawarte w uzasadnieniu wzmiankowanej uchwały Sądu Najwyższego stanowisko o represyjnym charakterze regulacji powtórnego obniżania świadczeń w ramach wykonywania ustawy dezubekizacyjnej nie pozwala na uznanie

tychże za sankcje o charakterze karnym, a w konsekwencji tego zasada *ne bis in idem* nie ma tutaj zastosowania (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 2016 r., K 45/14, OTK ZU A/2016, poz. 99).

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.

Brak pogłębionej analizy, z jaką mamy w wielu wypadkach do czynienia przy przeprowadzaniu postępowania dowodowego mającego na celu przedstawienie rzeczywistego przebiegu służby funkcjonariusza, uniemożliwia prawidłową subsumpcję i w konsekwencji rzetelny osąd sprawy (postanowienie Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2022 r., I UZ 2/22). 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, że należy je sytuować 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.” (uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r.). Sąd Najwyższy 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. W szczególności

dotyczyć one mogą długości pełnienia służby i jej historycznego umiejscowienia w otoczeniu społecznym i politycznym, stopnia służbowego funkcjonariusza i innych elementów wartościujących (postanowienie Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2022 r., I UZ 2/22).

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*.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie przyjmuje, że podstawę sankcjonowania służby pełnionej przez funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa w drodze obniżenia świadczeń rentowo-emerytalnych stanowią indywidualne czyny. Źródła ich weryfikacji stanowią wymienione już informacje z IPN 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. J. C. 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.

Odnosząc się do procedury ponownego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, przedmiotem sporu jest kwalifikacja charakteru zastosowanych sankcji. Ustawa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że bezpośrednią przyczyną obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych jest okoliczność, że funkcjonariusz został zaszeregowany do osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Ten problem był już rozstrzygany na etapie wykładni ustawy dezubekizacyjnej z 2009 roku. Zwrot „służba na rzecz totalitarnego państwa” statuuje domniemanie ustawowe, które – jak już wskazano – funkcjonariusz może obalić w postępowaniu administracyjnym lub przed sądem powszechnym. Osoba może dowodzić, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości państwa polskiego czy demokratyzacji życia społecznego.

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 IPN 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 IPN”.

Dla Sądu Apelacyjnego dowodem o kluczowym znaczeniu dla prowadzonych ustaleń były informacje i dokumenty, zwłaszcza informacja IPN, 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). 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 kompleksowych ustaleń faktycznych. Postępowanie przed sądem drugiej instancji jest dalszym ciągiem merytorycznego rozpoznania sprawy (art. 382 k.p.c.), dlatego też sąd ten powinien nie tylko dokonać samodzielnej oceny wyników postępowania dowodowego przeprowadzonego przez sąd pierwszej instancji, lecz także poczynić ewentualne własne ustalenia faktyczne, zwłaszcza gdy pojawiają się w postępowaniu apelacyjnym relewantne okoliczności faktyczne, a następnie powinien w uzasadnieniu swojego orzeczenia zdać szczegółową relację z oceny zgromadzonego materiału i dokonanych ustaleń, przy uwzględnieniu charakteru i treści orzeczenia drugoinstancyjnego oraz rodzaju zarzutów i wniosków apelacyjnych, czemu nie sprostął.

Motywacja podjęcia służby w określonej instytucji i formacji może być brana pod uwagę w kontekście kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, o ile z całokształtu aktywności oraz deklaracji i oświadczeń funkcjonariusza można wyprowadzić wniosek, że realizował on zadania na rzecz komunistycznego systemu. Doniosłość prawną ma już samo pełnienie służby w formacjach totalnego systemu stosującego represje wobec obywateli oraz członków ich rodzin. W to podejście wpisuje się treść uchwały z 16 września 2020 r., w której Sąd Najwyższy określił, że „kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinny 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.

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.

Nie jest prawdziwe stwierdzenie, że osoba taka w związku ze zmniejszeniem świadczeń została pozbawiona środków do życia, co najwyżej jej sytuacja życiowa przestała być nieproporcjonalnie korzystna, a 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 pozostanie bez środków zapewniających minimum egzystencji, czyli poziomu finansowego, na jakim często zmuszone były żyć osoby represjonowane w poprzednim, totalitarnym systemie. Należy nadmienić lub przypomnieć, 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 (w tej sprawie służba 35 lat, świadczenie emerytalne, a następnie rodzinne także 35 lat). Obniżenie świadczeń dawnych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa, przede wszystkim funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, znajduje podstawę aksjologiczną w preambule Konstytucji oraz licznych aktach prawa międzynarodowego (wyrok TK 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010/2/15).

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 Sądu drugiej instancji odnośnie do 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. Nie jest trafne stanowisko Sądu Apelacyjnego, że w przedmiotowej sprawie zasadne jest przyjęcie, że wysokość renty rodzinnej F. C. winna zostać ustalona z pominięciem regulacji art. 24a ust. 1 i 2 w zw. z art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

W powyższe rozważania 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 nr 11/A/2012, 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. Państwo jest uprawnione do rozliczeń z byłym reżimem, który w warunkach demokratycznych 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 dnia 28 listopada 2019 r., III UZP 5/19). Chodzi tutaj o ochronę praw słuszenie nabytych. Sąd Apelacyjny zasadzie tej nadał pierwszeństwo, chociaż co do zasady w praktyce dochodzi do balansowania rywalizujących ze sobą zasad, aby nadać pierwszeństwo w określonych okolicznościach jednej z nich.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2007 r. (K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48) podkreśla, że demokratyczne państwo oparte na rządach prawa posiada wystarczające instrumenty zabezpieczenia gwarancji, aby sprawiedliwości stało się zadość. 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 2000/3/87).

W wyroku z 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21) odnoszącego się do decyzji zmniejszania emerytury Sąd Najwyższy podniósł, że ingerencja ta jest dopuszczalna, musi jednak realizować cele 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. Jest to podejście spójne z orzecznictwem Trybunału Praw Człowieka, który m.in. w sprawie Mockienė przeciwko Litwie (skarga nr 75916/13) wskazał, że zmniejszenie lub zaprzestanie wypłaty świadczenia emerytalnego może stanowić ingerencję w poszanowanie własności w rozumieniu art. 1 Preambuły nr 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.

Sąd Najwyższy w składzie rozpatrującym sprawę podziela pogląd prawny, że sądy i inne organy stosowania prawa nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego stosowania (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001 nr 1, poz. 5; wyroki Sądu Najwyższego z: 30 października 2002 r., V CKN 1456/00; 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03z glosą K. Grzesiowskiego, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd

Orzecznictwa 2005, nr 4, poz. 22, z glosą M. Jasińskiego; 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14). Orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej) należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie (wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16). Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Mechanizm korygujący m.in. przez interpretację celowościowo-funkcjonalną zgodnie z Konstytucją, czy gdy chodzi o prawo unijne zgodność z traktatami lub prawem międzynarodowym – konwencjami jest realizowany przez orzecznictwo prejudycjalne.

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. Jak już wspomniano, organ rentowy wskazał, że pominięcie przepisów art. 24a ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej zostało przez Sąd Apelacyjny dokonane bez podstawy prawnej. Sąd Apelacyjny odmówił zastosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, dokonując abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności zastosowanych przez organ regulacji. Sądy powszechne nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisów ustawy. W ocenie organu rentowego, 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, czego nie 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 pomijanie (art. 381 k.p.c.).

Sąd Apelacyjny rozpatrując ponownie sprawę, będzie miał możliwość odniesienia się do okoliczności i warunków stosowania ustawy zaopatrzeniowej, w tym także odnośnie do poszukiwania zgodności przepisów ustawy zaopatrzeniowej z ustawą zasadniczą. Rzeczą Sądu ponownie badającego sprawę jest odniesienie się do tych okoliczności, w poszukiwaniu rozwiązania kompromisowego, racjonalnego i sprawiedliwego, ponieważ 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, drugi natomiast obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia, a zarazem przede wszystkim odwołująca się (po zmarłym J. C.) nabyła świadczenie emerytalne „własne” wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w B..

Powyższe uzasadnia uwzględnienie wniosku skargi kasacyjnej o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c.).

[SOP]

(r.g.)