



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 marca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania J. K.
od decyzji Dyrektora 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 27 marca 2024 r.,
skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu
z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt III AUa 688/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego
rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania
kasacyjnego Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 15 grudnia 2021 r., zmienił zaskarżony przez Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie wyrok Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 12 lutego 2021 r. i oddalił odwołanie J. K. od decyzji organu rentowego z dnia 6 lipca 2017 r.

W sprawie ustalono, że S. K. pracował w jednostkach podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych na stanowiskach: dyżurny klucznik, komendant posterunku, referent operacyjno-dochodzeniowy, inspektor do spraw dzielnicowych, inspektor sekcji do waliki z przestępstwami kryminalnymi, kierownik komisariatu kolejowego. Do jego zadań należało prowadzenie dochodzeń i wykrywanie sprawców przestępstw, ujawnianie osób poszukiwanych i ukrywających się przed odpowiedzialnością karną, zwalczanie chuligaństwa. W dniu 18 grudnia 1980 r. został zwolniony ze służby.

Decyzją organu rentowego z dnia 7 marca 2000 r. przyznano J. K. prawo do policyjnej renty rodzinnej po zmarłym małżonku.

Instytut Pamięci Narodowej w informacji o przebiegu służby z dnia 13 kwietnia 2017 r. wskazał, że okres służby męża wnioskodawczynie od 4 października 1950 r. do 14 grudnia 1954 r. był służbą na rzecz totalitarnego państwa. W rezultacie zaskarżoną decyzją pozwany obniżył świadczenie J. K. do kwoty 1.956,78 zł, poczynawszy od 1 października 2017 r., przy przyjęciu po 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz państwa totalitarnego w okresie od 4 października 1950 r. do 14 grudnia 1954 r., obniżając emeryturę zmarłego stanowiącą podstawę obliczenia renty rodzinnej do kwoty przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS (2.069,02 zł) i ograniczając wysokość renty rodzinnej wnioskodawczynie do kwoty przeciętnej renty rodzinnej ogłoszonej przez Prezesa ZUS w kwocie 1.747,19 zł.

Sąd pierwszej instancji zmienił decyzję pozwanego i przyznał J. K. prawo do policyjnej renty rodzinnej w kwocie i na warunkach ustalonych decyzją z 27 lutego 2017 r., poczynawszy od 1 października 2017 r.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, negatywna ocena podjęcia służby w jednostkach objętych zakresem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa

Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270, dalej jako ustawa nowelizująca) nie daje podstaw do systemowej redukcji praw podmiotowych wszystkich funkcjonariuszy zatrudnionych w ramach stosunków służbowych, zwłaszcza że ocena ta jest dokonywana blisko po 30 latach od zmian ustroju państwa. Po wtóre, sąd powszechny nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Dalej Sąd uznał, że pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” stanowi punkt wyjścia do oceny sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców, bowiem sam fakt stwierdzenia pełnienia służby w wymienionych instytucjach i formacjach jest niewystarczający do uzyskania celu ustawy nowelizującej. Dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy z 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280, dalej jako ustawa zaopatrzeniowa).

Z tego względu Sąd pierwszej instancji uznał, że o ile małżonek odwołującej się był beneficjentem szczególnie korzystnego systemu emerytalnego, o tyle prokonstytucyjna wykładnia art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w zestawieniu z okresem jego służby na rzecz państwa totalitarnego i rodzajem wykonywanych zadań (typowe zadania funkcjonariusza kryminalnego, a nie funkcjonariusza skierowanego do zwalczania przestępstw przeciwko ustrojowi PRL) nie pozwala na przyjęcie, że zwalczał on strajki robotnicze, opozycję demokratyczną czy też kościół katolicki lub inne związki wyznaniowe. Nadto to nie na odwołującej się spoczywał ciężar dowodu, że jej mąż nie dopuszczał się tego

rodzaju czynów zasługujących na negatywną ocenę moralną i w konsekwencji prawną, ale należało to do organu rentowego, który oparł się wyłącznie na formalnej informacji IPN i nie przejawiał inicjatywy dowodowej w postępowaniu odwoławczym przed sądem. W konsekwencji Sąd pierwszej instancji stwierdził, że nie zachodziły przesłanki do obniżenia wysokości renty rodzinnej J. K. na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 24a ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że Sąd Okręgowy dokonał błędnej oceny prawnej przesłanek uzasadniających przeliczenie policyjnej renty rodzinnej odwołującej się. Przede wszystkim formacje, w których mąż odwołującej się pełnił służbę w latach 1950-1954 zostały wymienione w ustawie nowelizującej. Dalej Sąd odwoławczy zaznaczył, że podziela kierunek wykładni przepisów (art. 13b ustawy zaopatrzeniowej), jaki został wskazany w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 2), zwłaszcza odnośnie do braku podstaw do stosowania odpowiedzialności zbiorowej. W konsekwencji miejsce pracy i czas pełnienia służby nie mógł być jedynym kryterium dla stosowania restrykcyjnych unormowań ustawy, a w szczególności dotyczy to osób, które przeszły proces weryfikacji i pracowały już w wolnej Polsce.

Jednak indywidualna ocena przebiegu służby funkcjonariusza, wbrew ocenie Sądu Okręgowego, prowadzi do wniosku, że była to działalność na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Tylko pozornie zajmowane przez S. K. stanowiska pracy wydają się być neutralne z punktu widzenia działalności państwa totalitarnego. Dogłębna analiza dokumentacji IPN dowodzi jednak, że mąż wnioskodawczynie brał aktywny udział w operacjach godzących w wolności obywatelskie z uwagi na ustrój państwa totalitarnego, własność prywatną. Z charakterystyki służbowej S. K. wynika, że uzyskiwał informacje o gospodarzach opornych wobec akcji skupu zboża, przeprowadzał wywiady o nich, które następnie były wykorzystywane do typowania osób podlegających ukaraniu. Nie bez znaczenia jest także objęcie przez funkcjonariusza (od 15 stycznia 1954 r.) stanowiska merytorycznego, to jest referenta operacyjno - dochodzeniowego, którego już sama nazwa sugeruje podejmowanie aktywnych czynności w ramach komórki MO.

W tych okolicznościach uzasadniony jest wniosek, że ocena pracy męża wnioskodawczynie 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. Mając powyższe na względzie Sąd Apelacyjny orzekł z mocy art. 386 § 1 k.p.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył pełnomocnik odwołującej się w całości, zarzucając naruszenie: (-) art. 24a ust. 1 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez oddalenie odwołania, w sytuacji gdy brak było podstaw prawnych i faktycznych do uznania, że czynności służbowe, jakie wykonywał w czasie służby zmarły S. K. można uznać jako wypełniające definicję działania na szkodę obywateli, a sam fakt zajmowania stanowiska referenta operacyjno-dochodzeniowego nie świadczy o fakcie podejmowania czynności na rzecz totalitarnego państwa (por. także uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w sprawie III UZP 1/20).

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżanego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy, przez oddalenie apelacji organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 12 lutego 2021 r. (V U 1976/19) oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz ubezpieczonego kosztów postępowania za wszystkie instancje.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie na jego rzecz od odwołującej się zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, choć argumentacja w niej zawarta w wielu kwestiach jest po prostu niedostateczna. Nie chodzi tu o to, że sama skarga jest zwięzła (bo to raczej jej atut niż wada), lecz rzecz dotyczy przyjętych technik argumentacyjnych. Są one zbyt ogólne, zwłaszcza gdy tracą zupełnie z pola widzenia regulacje zawarte w art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, czyli tak zwany „mechanizm gilotyny”, który odgórnie i mechanicznie narzuca maksymalną wysokość renty rodzinnej niezależnie od liczby lat służby na rzecz totalitarnego państwa, pozbawiając faktycznie znaczenia czynnika stażowego, zwłaszcza poza jednostkami Służby Bezpieczeństwa.

Wstępnie należy stwierdzić, że zarówno Sąd Okręgowy, jak i Sąd Apelacyjny w warstwie motywacyjnej odwołały się do uzasadnienia uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), chociaż wydały odmienne werdykty. Sąd pierwszej instancji zmienił zaskarżoną decyzję i przywrócił odwołującej się prawo do policyjnej renty rodzinnej w wysokości ustalonej decyzją z lutego 2017 r., zaś Sąd odwoławczy zmienił ten wyrok i oddalił odwołanie. Już zatem z tego punktu widzenia wyjaśnienia wymaga, czy jeden judykat usprawiedliwia tak diametralne rozstrzygnięcia. Odpowiedź na tak postawione pytanie ujawnia jedynie złożoność problematyki z jaką mamy do czynienia w sprawie, w tym w szczególności wynikającą z okresu pełnienia służby przez męża odwołującej się, jak i jego ogólnego stażu pracy, który nie może uciekać z pola widzenia przy ostatecznym rozrachunku.

Gwoli ścisłości należy też zaznaczyć, że w Sądzie Najwyższym pojawiły się wypowiedzi negujące skutki wynikające z uchwały III UZP 1/20 (por. na przykład wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 lutego 2023 r., I USKP 86/22, LEX nr 3521518; z dnia 14 listopada 2023 r., II USKP 31/23, LEX nr 3635073; z dnia 28 listopada 2023 r., III USKP 16/23, LEX nr 3643708; z dnia 15 listopada 2023 r., III USKP 95/23, niepubl.; z dnia 28 listopada 2023 r., III USKP 56/23, LEX nr 3632778). Ich mianownikiem jest jednak to, że zostały wydane w składach złożonych z sędziów powołanych na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej nKRS) ukształtowanej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3). Tymczasem w uchwale połączonych Izb Sądu Najwyższego - Izba Cywilna, Karna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20 (OSNK 2000 nr 2, poz. 1 i OSNC 2020 nr 4, poz. 34) przesądzono, że udział takiej osoby w składzie Sądu Najwyższego prowadzi w każdym przypadku do sprzeczności składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. Uchwała z chwilą jej podjęcia uzyskała moc zasady prawnej (art. 87 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym), a to oznacza, że każdy skład orzekający Sądu Najwyższego jest nią związany. Wyrażane w judykaturze stanowiska przeciwne (na przykład w sprawie II CSKP 205/22) są obarczone pierwotną wadą, bowiem dostrzegają konieczność podporządkowania się porządkowi

konstytucyjnemu dopiero od pewnego momentu, czyli od wydania orzeczeń w sprawach K 5/17; U 2/20. Tak jednak nie jest. O ile zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne, o tyle odnosi się do wszystkich orzeczeń tego organu, w tym także wyroków Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15 (OTK-A 2015 nr 11, poz. 185); z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15 (LEX nr 2001897); z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16 (LEX nr 2086840); z dnia 7 listopada 2016 r., K 44/16 (LEX nr 2146792), co zupełnie traci z pola widzenia powołany wyżej werdykt, podobnie zresztą jak pomija dorobek Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. wyrok z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18 oraz wyrok z dnia 23 listopada 2023 r., skarga nr 50849/21, Wałęsa p-ko Polsce).

Niezależnie od powyższego należy przypomnieć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego (uchwała z dnia 5 kwietnia 2022 r., III PZP 1/22, OSNP 2022 nr 10, poz. 95, a także postanowienia z dnia 16 września 2021 r., I KZ 29/21, OSNK 2021 nr 10, poz. 41 i z dnia 29 września 2021 r., V KZ 47/21, LEX nr 3230203) wyjaśniono zależności między poglądem wyrażonym w sprawie U 2/20, a uchwałą połączonych Izb Sądu Najwyższego. Ponadto w sprawie II PUB 1/22 (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2023 r., LEX nr 3552816) przytoczono poglądy doktryny w odniesieniu do powyższego zagadnienia. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją orzeczeń sądowych, czy też nie ma kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (por. także art. 239 ust. 2 i 3 Konstytucji RP), co oznacza, że sądy nie mogą być odrębnie (dodatkowo) związane wykładnią Konstytucji i ustaw dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny. Sądy są zatem związane tylko takim orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, które trwale eliminuje zakwestionowane przepisy z obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej systemu prawnego (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Taki walor prawny nie przysługuje natomiast i nie może być przenoszony na orzeczenia interpretacyjne, zawierające w sentencji ustaloną wykładnię prawa, jeżeli nie prowadzi to do usunięcia zakwestionowanego przepisu z obowiązującego systemu prawa bądź do zmodyfikowania jego treści normatywnej w drodze nowelizacji (zob. szerzej postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2022 r., III CO 6/22, LEX nr 3371942 i podane tam orzeczenia).

Jednak niezależnie od wad ustrojowych powołanych orzeczeń, to trzeba mieć na uwadze, że podstawowym zadaniem Sądu Najwyższego jest zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i w tym celu podejmowane są uchwały powiększonego składu tego Sądu. Nie każda z nich przybiera postać zasady prawnej, co nie oznacza dowolnego żonglowania technikami interpretacyjnymi (bo do tego faktycznie sprowadzają się różnice). Naturalnie dalsze rozważania w omawianej kwestii tracą na znaczeniu z perspektywy obowiązku ponownego rozpoznania sprawy przez Sąd Apelacyjny. Jednak przedstawienie chociażby tych alternatywnych orzeczeń (których wadliwość *a limine* aprobuje skład orzekający w sprawie) jest o tyle niezbędne, by Sąd odwoławczy dysponował szerokim spojrzeniem systemowym na bieżącą sytuację, która przekłada się na wykładnię norm prawa materialnego (tu ustawy zaopatrzeniowej), zwłaszcza że z identyczną rozbieżnością mamy do czynienia w sądach powszechnych. Orzekanie w składach jednoosobowych (obecnie) prowadzi tylko do zwiększenia różnic interpretacyjnych, lecz także sprzeciwia się wypracowaniu zgodnych linii orzeczniczych w obrębie tego samego wydziału, tak by werdykt sprawy nie zależał wyłączenie od tego, komu dana sprawa zostanie przydzielona w drodze losowania.

Powracając na grunt przedmiotowej sprawy, to ma rację skarżący, że wykładnia ustawy dezubekizacyjnej (art. 24a ust. 1) wymaga uwzględnienia całości zgromadzonego materiału dowodowego, bo na tego rodzaju ustaleniach powinno opierać się każde rozstrzygnięcie. Wszak pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” wymaga przełożenia na konkretny stan faktyczny świadczeniobiorcy. Dlatego nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy nowelizującej, w tym także aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Stąd bieg sprawy winien oscylować wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodów, z uwzględnieniem dowodów *prima facie*, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania. Przeto stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa nie może być dokonane wyłącznie na podstawie

informacji IPN-u (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. Jak wiadomo sądu powszechnego nie wiąże informacja o przebiegu służby, a zatem w razie stosownego zarzutu przeciwko jej podstawie sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji szeregu zmiennych, w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca jej pełnienia, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego. W doktrynie zwrócono uwagę, by podczas weryfikacji przebiegu służby sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy (szer. zob. B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105).

Już powyższe wątki częściowo rozwiązują wynik postępowania kasacyjnego. Po pierwsze, Sąd Apelacyjny sprostął nałożonemu nań zadaniu (ponowne rozpoznanie sprawy w postępowaniu odwoławczym), bowiem dodatkowe ustalenia faktyczne oraz zaprezentowana warstwa argumentacyjna pozwalają skutecznie przesądzić, że służba męża odwołującej się (od 4 października 1950 r. do 14 grudnia 1954 r.) stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, skoro w tym okresie S. K. odbywał spotkania z informatorami, a przedmiotem jego zainteresowania były postawy rolników sprzeciwiających się akcji skupu zboża, co w rezultacie skutkowało nakładaniem na nich kar w drodze administracyjnej. Tego rodzaju służba wypełnia kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, co znalazło potwierdzenie w późniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. wyrok z dnia 16 marca 2023 r., 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”, zaś „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 podkreślił, że w trakcie kwalifikacji na mocy art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, że funkcjonariusz osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka. Taki sam pogląd wyrażony został w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 26) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400), w których stwierdzono, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 omawianej ustawy), który może potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - 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 (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa.

W końcu nie można też pominąć okresu, jakiego dotyczy analiza tej służby. W danym wypadku chodzi o lata 1950-1954, które – co wynika z cytowanej już uchwały III UZP 1/20 – dotyczą okresu totalitarnego sensu *stricto* i pozwalają łączyć skutki ustawy wyłącznie z miejscem pełnienia służby, o ile oczywiście nie zostaną wykazane przez uprawnionego przesłanki z art. 15c ust. 5 albo art. 13a ust. 4 pkt 3 ustawy zaopatrzeniowej. Warto w tym miejscu przypomnieć, że już w latach 90-tych Sejm RP podejmował uchwały odnoszące się do zbrodniczych działań aparatu bezpieczeństwa państwowego w latach 1944-1956 (MP Nr 62, poz. 544), czy też w sprawie potępienia totalitaryzmu komunistycznego (MP Nr 20, poz. 287). Dany wątek był również przedmiotem wypowiedzi na forum międzynarodowym (np. rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 27 czerwca 1996 r. w sprawie metod likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych;

Raport Komisji Prawnej i Praw Człowieka nr 7568 z 3 czerwca 1996 r. na temat: Metody likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych).

Uchwała 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. Przede poszerzona wypowiedź składu Sądu Najwyższego miała na celu zapewnienie standardu postępowania, to znaczy, by sąd powszechny nie orzekał li tylko formalnie, pozostając związany stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, zaś o ewentualnym zaliczeniu do „służby na rzecz totalitarnego państwa” decydować mogły wyżej już omówione przesłanki (moment i miejsce pełnienia służby, jej długość, czy też chociażby zajmowane stanowisko). Przede wszystkim chodziło o dopuszczenie obalenia domniemania, jakie wynikało z urzędowego dokumentu IPN-u. Z tym z kolei wiąże się założenie określonej aktywności świadczeniobiorcy w procesie sądowym. Tymczasem skarżąca przyjęła postawę pasywną (vide jej stanowisko wyrażone w piśmie procesowym, k-59), zakładając wadliwe, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), iż dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. 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 (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174), który może przedłożyć kontrfakty, a te będą podlegać swobodnej ocenie (art. 233 § 1 k.p.c.). Z tego względu argumentacja zawarta w skardze kasacyjnej (ubezpieczona nie mogła realizować prawa do rzetelnego procesu) mija się z postawą tej strony, która de facto nie podjęła aktywności dowodowej w procesie, chociaż była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Nie można podzielić zapatrywania, że z istoty rzeczy takie dowodzenie było niemożliwe w odniesieniu do odwołującej się, bo taka teza opiera się na hipotetycznym założeniu braku możliwości dowodzenia, bez jednoczesnej próby wykazania tego stanu rzeczy. Naturalnie z biegiem lat zakres możliwości dowodzenia tezy przeciwnej do wniosku wynikającego z dokumentów IPN-u maleje, lecz to jest tylko jeden aspekt sprawy.

Drugi, także istotny z perspektywy wysokości świadczenia, pozostaje nadal otwarty, a mianowicie czy zasadne jest obniżenie wysokości renty rodzinnej do kwoty przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwłaszcza gdy służba na rzecz totalitarnego państwa może być postrzegana jako marginalna w sumie lat aktywności zawodowej funkcjonariusza. W tym kierunku skarżąca już w odwołaniu sygnalizowała konflikty natury konstytucyjnej z rozwiązaniem przyjętym przez ustawodawcę. O ile ten problem w skardze kasacyjnej został hasłowo wyodrębniony, o tyle obligował Sąd odwoławczy do oceny, czy automatyczne zastosowanie skutku z art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej (tożsame rozwiązanie zostało też przyjęte w art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 tej ustawy) powinno mieć zastosowanie w sprawie. Opcja oceny konstytucyjnej nabiera na znaczeniu, gdy Sąd odwoławczy orzeka reformatoryjnie i dokonuje odmiennej wykładni prawa materialnego, do tej jaką (z korzyścią dla odwołującej się) przyjął Sąd pierwszej instancji. W tle istotne także pozostaje wyjaśnienie, działalności męża odwołującej się od 4 października 1950 r. do 22 lipca 1952 r., skoro ustalenia w sprawie rozpoczynają się od służby od dnia 23 lipca 1952 r. jako służby zaliczonej do służby na rzecz totalitarnego państwa, zaś zaświadczenie IPN-u wskazuje październik 1950 r. jako jej początek. Z dalszych rozważań Sądu pierwszej instancji wynika, że po dwóch latach działalności mąż skarżącej zajmował się już typowymi czynnościami milicjanta pionu kryminalnego, a od 1971 r. pełnił funkcję kierownika komisariatu kolejowego. W takim razie istotna pozostaje ocena, czy do niego, a w konsekwencji do wdowy po nim, należy stosować te same mechanizmy redukcyjne, co do funkcjonariusza, który przez cały okres swej służby wykonywał pracę wymienioną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. W ten sposób otwiera się droga do oceny proporcjonalności zastosowanych skutków do skarżącej. Ona już w odwołaniu sygnalizowała naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co zaś obligowało – w tym stanie faktycznym – Sąd odwoławczy do bliższego spojrzenia na ten aspekt, zwłaszcza w przypadku ingerencji w wysokość prawa do renty rodzinnej. Sygnalizowane pominięcie uzasadnia zarzut naruszenia art. 24a ust. 1 w związku z art. 13b ust. 1 i art. 15c ust. 3 i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej (powinno być przede wszystkim art. 24a ust. 2 tej ustawy). Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, zastosowanie przepisów prawa materialnego do niedostatecznie

ustalonego stanu faktycznego oznacza wadliwą subsumcję tego stanu do zawartych w nich norm prawnych, a brak stosownych ustaleń uzasadnia zarzut kasacyjny naruszenia prawa materialnego przez niewłaściwe jego zastosowanie (por. np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 5 września 2012 r., IV CSK 76/12, LEX nr 122981; z dnia 11 marca 2003 r., V CKN 1825/00, LEX nr 784216; z dnia 10 marca 2011 r., II PK 241/10, LEX nr 817524).

Summa summarum, Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy mógł zostać zastosowany w taki sposób, jak to uczynił Sąd drugiej instancji, to jest w oparciu o przynależność męża odwołującej się do określonej struktury w ramach Służby Bezpieczeństwa, a dostatecznym argumentem za tym stanowiły analizy jego akt osobowych, przebieg kariery zawodowej w tej formacji. Tym samym nie zachodziła potrzeba ustalenia, czy w trakcie służby dopuścił się on czynów godzących w prawa i wolności obywatelskie.

Nie oznacza to jednak, że zaskarżony wyrok jest prawidłowy, skoro pomija mechanizmy redukcyjne, polegające na „równanie w dół” każdego kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby (w zestawieniu chociażby z łączną liczbą lat pracy męża odwołującej się). Orzecznictwo Sądu Najwyższego wypracowało standard procedowania w tej mierze, a zapoczątkował go wyrok z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), przyjmując, że zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy „równanie w dół” ma charakter „ślepy”. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Podzielić należy konkluzję zawartą w tym wyroku, że w demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy (odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego „rozliczenia historyczne”. Identycznie, a nawet jeszcze bardziej krytycznie ocenić należy art. 24a ust. 2 tej ustawy, zważywszy na to, że dotyczy on w większości osób w zaawansowanym wieku. Osoby pobierające rentę rodzinną nie uczestniczyły w działaniach aparatu

bezpieczeństwa PRL, choć korzystały z profitów, jakie dawała służba ich małżonków czy rodziców na rzecz totalitarnego państwa (swoją drogą w tym aspekcie istotne pozostaje ustalenie momentu zawarcia związku małżeńskiego przez skarżącą, skoro ma on być uznana za beneficjentą praw niesłusznie nabytych, bo tylko wtenczas jasne stanie się czy korzystała z nich w czasie służby męża na rzecz totalitarnego państwa). Uprawnione też staje się stwierdzenie, że profity te zostały zniesione przez przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru za okres służby na rzecz totalitarnego państwa, więc dalsze obniżanie świadczenia nie ma nic wspólnego z postulowaną w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej zasadą sprawiedliwości społecznej. Ma natomiast charakter „swoistej zemsty” zaspokajającej populistyczne oczekiwania pewnej części społeczeństwa. Trafnie zważył Sąd Najwyższy w wyroku II USKP 120/22, że w polskiej kulturze prawnej „sprawiedliwość społeczna”, na którą powołuje się prawodawca konstytucyjny w art. 2 Konstytucji RP, zabarwiona jest spojrzeniem miłosierdzia, głęboko zakorzenionego w religii wyznawanej przez większość Polaków. Tak rozumiana „sprawiedliwość społeczna”, będąca celem i spoiwem funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, nie szuka „tępego” i „ślepego” odwetu na „winowajcach”, koncentruje natomiast uwagę na adekwatnym i proporcjonalnym wyrównaniu „krzywd”, mając na uwadze potrzebę stabilizowania postaw, odczuć i zachowań poszczególnych grup społecznych. Sumą tego wyводу jest konkluzja, że służą „dobru Trzeciej Rzeczypospolitej”, a tym samym są „źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna” (patrz Preambuła Konstytucji RP) tylko takie normy prawne, które znajdują odwzorowanie w cesze proporcjonalności i adekwatności oraz mają stabilizować relacje społeczne, bo tylko takie normy „urzeczywistniają zasady sprawiedliwości społecznej”, a tym samym mieszczą się w formule ustrojowej „demokratycznego państwa prawa”.

W rezultacie sąd powszechny ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 24a ust. 2 (art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3) ustawy zaopatrzeniowej wobec wieloletniej, autodestruktywnej beczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118), a mechaniczne zastosowanie rozwiązań ustawy dezubekizacyjnej w takim stanie, z jakim mamy do czynienia w sprawie może

prorowadzić w sposób oczywisty do naruszenia norm konstytucyjnych (na przykład art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1-3), co z kolei może prowadzić do obowiązku przywrócenia zgodności z ustawą zasadniczą tych ślepych mechanizmów, przez nadanie im (wskutek reguły współstosowania interpretacyjnego) racjonalnego brzmienia art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej.

W związku z tym przypomnieć trzeba, że w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2023 r., II USK 133/22 (LEX nr 3577388) zwrócono uwagę, że orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie 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 dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585). Dlatego odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. W judykaturze akcentuje się (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 2021 r., III USK 536/21, LEX nr 3411751 i powołane tam orzecznictwo), że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją RP (art. 193), a Trybunał Konstytucyjny nie udzielił na nie odpowiedzi. W tym przypadku nie chodzi więc o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy – „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego - oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o „odmowę zastosowania” przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji, zwłaszcza gdy brak odpowiedzi Trybunału w dłuższej perspektywie de facto wyklucza możliwość kontroli konstytucyjnej, pozostawiając ustawodawcy nieograniczone pole działalności ustawodawczej (tak zwana doktryna konieczności oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113). Nie inaczej jest w sprawie, skoro Sąd Okręgowy w Warszawie, postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r. wniósł

do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. Sprawie nadano sygnaturę P 4/18. Trybunał Konstytucyjny wyznaczał kolejne rozprawy celem rozpoznania tego pytania (17 marca, 15 lipca, 18 sierpnia i 6 października 2020 r.). Termin ogłoszenia orzeczenia wyznaczono na dzień 20 października 2020 r. Został on jednak odwołany, przyczyn nie podano. Od tego dnia do dnia wyrokowania przez Sąd Apelacyjny (i *de facto* Sąd Najwyższy) Trybunał Konstytucyjny nie podjął w sprawie P 4/18 żadnych czynności. Brak jakichkolwiek wyjaśnień co do przyczyn tej zwłoki. Opisany sposób procedowania Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się w żadnych cywilizowanych standardach, a autodestruktywna bezczynność (występująca w wielu sprawach, przy minimalnej ilości wydawanych orzeczeń) w istocie godzi w podstawy funkcjonowania Państwa Polskiego. Efekt ten nabiera ostrości na tle niniejszej sprawy, skoro obywatel Rzeczypospolitej Polskiej jest pozbawiony możliwości kontroli konstytucyjnej działań podjętych przez ustawodawcę.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[ms]