



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 marca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Rączka (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania K. J.
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 6 marca 2024 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 10 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 510/21,

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

Halina Kiriło Krzysztof Rączka Maciej Pacuda

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (dalej jako organ emerytalny) decyzją z 3 lipca 2017 r. wydaną na podstawie art. 24a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji z 30 marca 2017 r., ustalił ponownie dla ubezpieczonej K. J. od dnia 1 października 2017 r. wysokość renty rodzinnej po zmarłym mężu w kwocie 1.956,78 zł miesięcznie brutto.

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła K. J..

Wyrokiem z 9 września 2021 r., Sąd Okręgowy w Koszalinie zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał K. J. prawo do policyjnej renty rodzinnej w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 roku.

Sąd pierwszej instancji oparł swoje rozstrzygnięcie o następujące ustalenia faktyczne: K. J. jest wdową po T. J. urodzonym 28 grudnia 1938 r. Mąż odwołującej się złożył w dniu 7 września 1967 r. podanie o przyjęcie go do pracy w organach Milicji Obywatelskiej. Pracę w Milicji Obywatelskiej rozpoczął od 1 października 1967 r. W dniu 19 października 1967 r. złożył ślubowanie. T. J. pełnił służbę w Sekcji Operacyjno-Dochodzeniowej z PG KPMO w K. a następnie w sekcji [...] wydziału d/w z PG WUSW w K., wykonując tam czynności na rzecz wydziału przestępstw gospodarczych. U schyłku swojej kariery zawodowej mąż odwołującej się został oddelegowany do pracy w grupie paszportowej Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w K. na okres od 1 czerwca 1988 r. do 15 października 1988 r. Poza złym stanem zdrowia funkcjonariusza przygotowującego się do przejścia na rentę inwalidzką, oddelegowanie podyktowane było nadmiarem pracy biurowej związanej z urządzeniem składnicy paszportowej i wzmożonym ruchem turystycznym w okresie sezonu letniego, a zatem koniecznością udzielenia pomocy pracownikom grupy operacyjnej.

Decyzją organu emerytalnego z 1 listopada 1988 r. ustalono T. J. prawo do milicyjnej renty inwalidzkiej, natomiast decyzją z 2 listopada 1988 r. ustalono mu prawo do emerytury milicyjnej. Emerytura za 31 lat wysługi emerytalnej wynosiła 88% podstawy wymiaru świadczenia. Do emerytury doliczono dodatek z tytułu inwalidztwa.

Od 15 listopada 1988 r. do 30 czerwca 1991 r. T. J. był zatrudniony w Komendzie Rejonowej Policji jako pracownik cywilny na część etatu. Mąż odwołującej się zmarł [...] 2000 r.

Decyzją organu emerytalnego z 6 kwietnia 2000 r. przyznano K. J. prawo do renty rodzinnej po zmarłym mężu. Świadczenie waloryzowano w kolejnych latach. W dniu 25 listopada 2011 r. wydano decyzję przyznającą odwołującej się prawo do dodatku pielęgnacyjnego w związku z ukończeniem 75 roku życia.

K. J. złożyła w dniu 6 września 2017 r. do ZUS wniosek o wypłatę od dnia 1 października 2017 r. swojej emerytury jako świadczenia korzystniejszego. Decyzją organu emerytalnego z 14 września 2017 r. zawieszono policyjną rentę rodzinną i wstrzymano od dnia 1 października 2017 r. wypłatę świadczenia.

W piśmie z 11 sierpnia 2021 r. Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że pełniona przez T. J. służba w Grupie Paszportowej SB Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w K. została zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 litera b) tiret siódme ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Okręgowy podkreślił, że stan faktyczny wynikający z przytoczonych dowodów zasadniczo nie był sporny między stronami.

Analizując okoliczności sprawy, Sąd pierwszej instancji doszedł do przekonania, że fakt zatrudnienia T. J. w jednej z jednostek wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie oznacza jeszcze pełnienia przez niego służby na rzecz totalitarnego państwa i nie stanowi podstawy do obniżenia wysokości świadczenia K. J.. W ocenie Sądu Okręgowego, przykład służby męża odwołującej się w okresie uznanym przez IPN za okres służby na rzecz totalitarnego państwa, tj. od 1 czerwca 1988 r. do 15 października 1988 r., odtworzony - na ile jest to możliwe - na podstawie zachowanych akt osobowych, wskazuje na brak przesłanek do stwierdzenia, że w okresie tym T. J. dopuszczał się zachowań, które zasługiwały na penalizację. Nie ulega wątpliwości, że mąż

odwołującej się w powyższym okresie służby w Milicji Obywatelskiej nie wykonywał zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Z akt osobowych wynika, że T. J. został przesunięty do wydziału paszportów z powodu swojego złego stanu zdrowia (co poświadczono zostało późniejszymi decyzjami o przyznaniu renty inwalidzkiej i orzeczeniami o stanie zdrowia funkcjonariusza), a także dużą ilością pracy w biurze paszportów. Praca ta zapewne miała służyć szybszemu wydawaniu paszportów obywatelom w tamtym okresie. Mąż odwołującej się nie podejmował w tym czasie żadnych decyzji, nie wykonywał czynności operacyjnych, ale porządkował i wpinał dokumenty do akt.

Sąd Okręgowy zauważył, że skoro sądu powszechnego nie wiąże informacja IPN-u o przebiegu służby funkcjonariusza, to w razie stosownego zarzutu przeciwko podstawie tej informacji, sąd jest zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w każdym konkretnym wypadku w oparciu o dostępnym materiał dowodowy, przy otwartym katalogu środków dowodowych podlegających swobodnej ocenie (art. 233 § 1 k.p.c.). Dokonując następnie subsumpcji ustaleń faktycznych przy ocenie prawnej charakteru służby, należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, w tym także indywidualne czyny ubezpieczonego oraz zweryfikować je pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Na gruncie niniejszej sprawy powyższe rozstrzygnięcie oznacza, że sąd nie mógł oprzeć się bezkrytycznie na treści informacji wystawionej przez IPN, lecz miał obowiązek oceny, czy mąż ubezpieczonej pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, z zastosowaniem wszelkich zasad postępowania dowodowego w procesie cywilnym, w tym zasady swobodnej oceny dowodów i kontradyktoryjności procesu. Okoliczności sprawy ustalono więc na podstawie całokształtu materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, w tym dokumentacji personalnej zmarłego emeryta oraz zeznań ubezpieczonej, a żaden z tych dowodów nie został zakwestionowany przez którąkolwiek ze stron.

Apelację od powyższego wyroku wywiódł organ emerytalny, zaskarżając go w całości.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie, wyrokiem z 10 marca 2022 r., zmienił zaskarżone orzeczenie i oddalił odwołanie.

Sąd Apelacyjny, odmiennie niż Sąd pierwszej instancji, nie miał wątpliwości co do prawidłowości zastosowania przez organ emerytalny przepisów prawa materialnego. Odwołująca się nie kwestionowała pełnienia przez męża w okresie PRL służby w instytucji wskazanej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd drugiej instancji nie podzielił zapatrywań prawnych sformułowanych w powołanej przez Sąd Okręgowy uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), zgodnie z którą kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Zastosowana przez Sąd Najwyższy wykładnia przybrała bowiem charakter prawotwórczy. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie należy przypisywać pojęciu „służby na rzecz totalitarnego państwa” - którego zastosowanie przez ustawodawcę miało na celu wyłącznie podkreślenie aksjologicznie negatywnej oceny wszelkiego rodzaju aktywności w ramach systemu władzy podległemu wówczas reżimowi komunistycznemu, a którego definicję legalną sformułowano w powołanym przepisie - rzekomej pojemności, pozwalającej na dokonywanie w procesie stosowania prawa jego interpretacji innej niż leksykalna, opartą właśnie o użytą definicję legalną. Taka wola ustawodawcy nie wynika w żadnej mierze choćby z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej przedmiotowe przepisy (druk nr 1061 z kadencji sejmiku 2015-2019). Brak było podstaw do stosowania interpretacji rozszerzającej wobec pojęcia, co do którego wolą ustawodawcy nie było, by podlegało ono szerszej interpretacji, co znalazło wyraz w sformułowaniu w tymże przepisie jego legalnej definicji, polegającej na enumeratywnym wyliczeniu jednostek, co do których sam fakt odbywania w nich służby oznaczał jej pełnienie na rzecz totalitarnego państwa. Natomiast zastosowanie szerszej interpretacji, polegającej na wywiedzeniu z treści przepisu obowiązku badania indywidualnego przebiegu służby pod kątem przyczyniania się do stosowanych przez reżim represji, prowadzi w tych okolicznościach do uzurpowania sobie przez Sąd Okręgowy roli organu powołanego nie do stosowania prawa, lecz do jego tworzenia.

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

Zaskarżone decyzje były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, co do których Sąd drugiej instancji, odmiennie niż Sąd Okręgowy, nie znalazł przesłanek do odmowy ich zastosowania. Ratio legis rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2016 r. jest obniżenie świadczenia jako konsekwencja świadomego i dobrowolnego udziału funkcjonariuszy w służbach bezpieczeństwa państwa o strukturze komunistyczno-totalitarnej, które zwalczały najbardziej podstawowe, bo przyrodzone prawa człowieka i wolności obywatelskie. Nie można zapominać, że jednostka, w której służbę pełnił T. J., działała na rzecz zachowania sowieckiej dominacji na terenie Państwa Polskiego wyrażającej się w sprawowaniu rządów przez partię komunistyczną i braku demokratycznego systemu politycznego, jak również w narzucaniu ideologii marksizmu - leninizmu we wszystkich istotnych obszarach życia społecznego. Mąż odwołującej się, nawet jeśli weźmie się pod uwagę jego stan zdrowia i okres pracy, służbę w tej jednostce pełnił dobrowolnie, realizując obowiązki przypisane do stanowiska, które mieściło się w danej strukturze. Istotą działań tych

właśnie jednostek było utrzymywaniu reżimu totalitarnego na terenie państwa polskiego.

Odwołująca się wniosła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, zaskarżając orzeczenie w całości i opierając skargę na podstawach naruszenia prawa materialnego: (-) art. 15c i 24a w związku z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez ich błędną wykładnię i będące tego skutkiem błędne zastosowanie polegające na przyjęciu przez Sąd drugiej instancji, że każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji i formacji uzasadnia zastosowanie sankcji przewidzianej w art. 24a ust. 1 i 2 ustawy, choć prawidłowa wykładnia systemowa i celowościowa tych przepisów, zaprezentowana w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, nakazuje indywidualizowanie charakteru służby i dokonywanie oceny, że mąż ubezpieczonej, mimo pełnienia służby w Milicji Obywatelskiej, nie wykonywał czynności polegających na zwalczaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, łamaniu praw człowieka i obywatela, zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych; (-) art. 15c i 24a w związku z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez niezastosowanie zasady proporcjonalności sankcji określonej w tych przepisach wobec żony funkcjonariusza niewykonywającego w Milicji Obywatelskiej czynności polegających 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, łamaniu praw człowieka i obywatela.

Mając powyższe na uwadze, skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku, zniesienie postępowania przed Sądem Apelacyjnym w Szczecinie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi oraz zasądzenie od organu emerytalnego na rzecz ubezpieczonej zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna odwołującej się żony funkcjonariusza jest zasadna.

Należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących podobnej problematyki prawnej (także podobnych stanów faktycznych) wypracowano następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w ustawie zaopatrzeniowej mechanizmów korygujących wysokość świadczeń.

W uchwale składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy 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 wyroku Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) - w rozwinięciu powołanej uchwały składu siedmiu sędziów - uznano, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie w oparciu o informację Instytutu Pamięci Narodowej (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz powinno być ocenione 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 zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy jest spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w tym przepisie służb. Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury (renty) policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez IPN zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania

określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne IPN-u nie mogą natomiast wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. Informacja o przebiegu służby jest wprowadzicie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody.

W utrwalonym już 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 (wyroki Sądu Najwyższego: z 16 marca 2023 r. w sprawie II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104; z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453). Zauważa się, że "naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka" jest wypadkową działań "instytucjonalnych" oraz "indywidualnych", wyjaśniając, że "totalitaryzm" jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w "kooperatywnych działaniach" ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W trakcie dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy kwalifikacji służby nie jest wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i nie prowadził sam działalności operacyjnej. Trzeba bowiem to ustalenie (niekwestionowane w sprawie) skonfrontować ze spojrzeniem "instytucjonalnym", a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Taki sam pogląd wyrażony został w wyrokach Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 26) i z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400). Wyjaśniono w nich, że przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona

była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/institucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. 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. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

T.J. u schyłku swojej kariery zawodowej został oddelegowany do pracy w grupie paszportowej Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w K. w okresie od 1 czerwca 1988 r. do 15 października 1988 r. Służba w Grupie Paszportowej SB Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w K. odpowiada zakresowi art. 13b ust. 1 pkt 5 litera b) tiret siódme ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Praca Wydziałów Paszportów, w resortowych aktach normatywnych nazywanych terenowymi organami paszportowymi bądź terenowymi jednostkami paszportów, nadzorowana była przez Biuro Paszportów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Okoliczność ta potwierdzona jest między innymi przez Zarządzenie

nr [...] Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 marca 1986 r. Biuro Paszportów MSW sprawowało nadzór nad działalnością wydziałów paszportów w wojewódzkich urzędach spraw wewnętrznych oraz komórek paszportowych w rejonowych rzędach spraw wewnętrznych. Pracą tych wydziałów w terenie kierowali zastępcy komendanta ds. SB zgodnie z instrukcjami i dyrektywami Biura Paszportów MSW. Wydziały Paszportów Komend Wojewódzkich Milicji Obywatelskiej/Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych były odpowiedzialne za wszechstronną obsługę międzynarodowej wymiany osobowej w zakresie paszportowo-wizowym.

Sąd Najwyższy nie ma wątpliwości, że wydziały paszportowe nie bez powodu były nadzorowane przez służbę bezpieczeństwa. Realizowane w nich tych zadania w sposób bezpośredni, dotkliwy i instrumentalny sprowadzały się do ograniczania podstawowych praw i wolności człowieka. Z uwagi na charakter pracy w Biurze Paszportów, nie sposób umniejszać roli prac biurowych realizowanych przez męża odwołującej się. Można dojść do wniosku, że w ujęciu „instytucyjnym” pełniona przez T. J. służba w 1988 r. stanowiła projekcję kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, a brak po stronie zmarłego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji.

Trzeba jednak odnieść się do podkreślanego przez skarżącą marginalnego wymiaru czasowego służby realizowanej przez jej męża w grupie paszportowej w relacji do całego okresu jego służby mundurowej, która – poza tymże kilkumiesięcznym epizodem – nie jest zaliczana do służby na rzecz totalitarnego państwa. Nie można też abstrahować od okoliczności oddelegowania T. J. do wspomnianego działu paszportowego, determinowanych stanem zdrowia funkcjonariusza.

Zgodnie z art. 8a ustawy zaopatrzeniowej, Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. (pkt 1) oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia (pkt 2). Pewną wskazówką interpretacyjną dla zrozumienia terminu służba krótkotrwała może być

treść art. 13c pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. W sytuacji, gdy zgodnie z tą regulacją, służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż 12 września 1989 r., ustawodawca w ogóle nie uznaje za służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to można przyjąć, że służba niespełniająca wymogu "rozpoczęcia się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r.", będąc jednak służbą w okresie "totalitarnego państwa" obejmującą około 10 miesięcy (tj. długość okresu wyznaczonego datami 12 września 1989 r. i 31 lipca 1990 r.) będzie służbą krótkotrwałą. Wskazany termin oraz przyjęta interpretacja, głównie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyroki: z 1 grudnia 2019 r., I OSK 2015/19, LEX nr 2865792; I OSK 2247/19, LEX nr 2799469 a także wyrok z 4 czerwca 2019 r., II FSK 2018/17, LEX nr 2715899), dotyczy jednak szczególnej kompetencji Ministra, nie jest zaś zastrzeżeniem do art. 13b ustawy zaopatrzeniowej dającym podstawę do przyjęcia reguły *de minimis non curat praetor*. Problem ewentualnej nieproporcjonalności sankcji obniżenia wysokości świadczenia emerytalnego/rentowego do okresu ewentualnej służby na rzecz totalitarnego państwa winien być rozstrzygany na gruncie innych przepisów.

Zgodnie z art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o jakiej mowa w art. 13b tej ustawy 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 (ust. 1); wysokość renty rodzinnej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 2).

W wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), w sprawie o rentę rodzinną z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, Sąd Najwyższy stwierdził (między innymi), że jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny) z

jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP wskazanych przepisów ustawy (praktyka rozproszonej, konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów ustawy zaopatrzeniowej jest coraz powszechniejsza; por. wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z 31 maja 2019 r., IV U 241/19, *Studia Iuridica Toruniensia* 2019 Tom 25, s. 234, z glosą P. Lewandowskiego; wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 16 października 2020 r., VIII U 2082/20, LEX nr 3076534; wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z 20 października 2020 r., V U 198/19, *Studia Iuridica Toruniensia* 2021 Tom 28, s. 544, z glosą P. Lewandowskiego; wyrok Sądu Okręgowego w Suwałkach z 29 października 2019 r., III U 819/19, LEX nr 2752612; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 18 sierpnia 2021 r., III AUa 1599/20, LEX nr 3230517).

W uzasadnieniu wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) Sąd Najwyższy - mimo że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuścił możliwość stosowania przez sądy rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w przypadku bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, co ma miejsce w odniesieniu do przepisów ustawy zaopatrzeniowej, a dotyczy w szczególności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tej ustawy (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118).

We wskazanym wyroku Sąd Najwyższy szczegółowo rozważył, czy istnieją podstawy do odmowy zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (tj. przepisu analogicznego do art. 24a ust. 2 dotyczącego obowiązku obniżenia renty rodzinnej do wysokości przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych).

Odniesienie się do tego zagadnienia nie jest możliwe bez podkreślenia istoty "gilotyny" umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Paradoksalnie jest ona wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Staje się to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę, że rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została

wyliczona z lat poprzedzających 1990 r. Wynika to z tego, że wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej "przeciętnej emerytury" - czyli nie ma do czego redukować.

O ile można się zastanawiać, czy wzorzec "sprawiedliwości społecznej" jest realizowany w przypadku pomysłu "zerowania" podstawy wymiaru, co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze "sprawiedliwością" nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytur, gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii "prawa do własności", co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Zaprezentowane okoliczności samoistnie przemawiają za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Najwyższy dostrzega jednak dalej idący defekt tej regulacji, który godzi w fundament, na którym zbudowano porządek konstytucyjny. Nawet pobieżna analiza badanego przekazu normatywnego zmusza do wypuklenia przypadkowości i nieproporcjonalności skutku wpisanego w art. 15c ust. 3 ustawy. Efekt ten jest widoczny przy zastosowaniu spojrzenia systemowego. Zgodnie z art. 15 ustawy zaopatrzeniowej, wysokość emerytury policyjnej uzależniono od ilości lat aktywności zawodowej, w tym pełnienia służby. Według założeń ustawy nowelizującej wzorzec ten został zmodyfikowany (zastąpiony) w stosunku do "osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa". Charakterystyczne jest przy tym, że art. 15 ust. 1 ustawy nazywa beneficjentów "funkcjonariuszami", zaś art. 15c ust. 1 ustawy mówi o uprawnionych do emerytury per "osoba". Nie jest to przypadek, w ten sposób ustawodawca

sygnalizuje negatywną ocenę adresatów normy prawnej. Poza słownymi sygnałami, zasadnicze znaczenie ma obniżenie świadczenia do "kwoty przeciętnej emerytury" z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Regulację tę należy odczytywać w konfrontacji z mechanizmem obliczenia świadczenia omówionym w art. 15c ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy. Przekaz jest klarowny. Po pierwsze, polega na uznaniu, że przypisanie danej osobie cechy "deprecjonującej" (pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa), niemającej związku z przyjętym w ustawie modelem obliczania wysokości emerytur policyjnych, wyłącza ją z dotychczas ustalonego wzorca służącego ustaleniu wysokości świadczenia. Po drugie, wprowadzie sposób obliczenia emerytury z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej nawiązuje metodologicznie do mechanizmu przyjętego w art. 15 ustawy (adresowanego dla funkcjonariuszy, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.), jednak podlega on istotnej defragmentacji przez rozwiązanie przyjęte w art. 15c ust. 3 ustawy. Po trzecie, oczywiste jest, że limitowanie wysokości świadczenia pułapem "przeciętnej emerytury" w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm "stażowy" z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia. Po czwarte, zastosowane w omawianym przepisie "równanie w dół" ma charakter "ślepy". Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po 31 lipca 1990 r. Rygoryzm i nieadekwatność tego rozwiązania dostrzegł, jak się wydaje, również ustawodawca wprowadzając w art. 13c ustawy zastrzeżenie, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa nie uznaje się służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. Po piąte, jasne jest, że art. 15c ust. 3 ustawy ma właściwości represywne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, przy czym najbardziej pokrzywdzonymi są ci, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu. Po szóste, konsekwencja z art. 15c ust. 3 ustawy powiązana została z czynnikiem występującym przed dniem 1 sierpnia 1990 r., jednak oddziałuje ona na sposób postrzegania okresów służby przypadających od tej daty. Po siódme, omawiany mechanizm sprawia, że funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia,

w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa.

Przedstawione właściwości obrazują normatywną niedorzeczność konstrukcji wprowadzonej do art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i prowadzą do jedynych możliwych konkluzji. Redukcja z art. 15c ust. 3 ustawy, po pierwsze, oderwana jest całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), czyli wzorca, który jest fundamentem "demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej". Po drugie, logika tego przepisu prowadzi wręcz do skutku odwrotnego względem zamierzonego. Osoba w mniejszym stopniu dotknięta "cechą piętnującą" (pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa), bo krócej służąca przed 1 sierpnia 1990 r., jest dotkliwiej sankcjonowania niż osoba, posiadająca dłuższy staż służby do 31 lipca 1990 r. Po trzecie, przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości. Polega ono na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją. W polskiej kulturze prawnej "sprawiedliwość społeczna", na którą powołuje się Prawodawca konstytucyjny w art. 2 Konstytucji, 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 wywodu 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". Mając na uwadze przedstawione wzorce konstytucyjne, dla każdego, kto w sposób obiektywny postrzega rzeczywistość, a tym samym "nienawiść" lub "indoktrynacja" nie przysłania mu jasności osądu, jest pewne, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawa

nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w bezmyślny i odwetowy sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego "rozliczenia historyczne" i które nawet przez zdecydowaną część "dawnych opozycjonistów" traktowane są jako niesprawiedliwe. Kierując się przywołanymi wartościami konstytucyjnymi, Sąd Najwyższy wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej funkcjonariusza.

Obszernie zaprezentowany wywód Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, przeprowadzony w kontekście art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, odnoszący się do wykorzystania przez ustawodawcę nieproporcjonalnego mechanizmu tzw. gilotyny pozostaje aktualny także wobec art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej zakładającego, że renta rodzinna przysługująca 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. nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23 (LEX nr 3635453), krytyczna ocena art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej wynika także z tego, że dotyczy on w większości osób w zaawansowanym wieku lub z daleko idącą niepełnosprawnością (dzieci funkcjonariuszy, których prawo do renty rodzinnej związane jest z całkowitą niezdolnością do pracy). 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. 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.

Odnosząc powyższe do rozpoznawanej sprawy, przyjęcie, że mąż odwołującej się w schyłkowym okresie swojej kariery zawodowej w Milicji

Obywatelskiej pełnił służbę w grupie paszportowej, kwalifikowaną jako służba na rzecz totalitarnego państwa, daje możliwość, nakazuje w myśl art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, ustalenie wysokości renty rodzinnej na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a. Przy czym uwzględnienie przepisu art. 15c, ograniczającego wysokość świadczenia do wysokości przeciętnego świadczenia należnego z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, stoi w sprzeczności z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz sprawiedliwości społecznej), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 64 ust. 1 i 2 (prawo własności), art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego) Konstytucji RP.

Niewątpliwie kontestowany przepis stanowi ingerencję prawodawcy w nabyte przez K. J. prawo własności, jakim jest jej prawo do świadczenia z zabezpieczenia emerytalno-rentowego. Ingerencja ta nastąpiła w drodze aktu rangi ustawy, a podyktowana była wskazanym w projekcie ustawy zmieniającej z 2016 r. celem, to jest wprowadzeniem 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 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r.

Oceniając zgodność powołanego przepisu z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz sprawiedliwości społecznej, warto podkreślić, że nie można utożsamiać ochrony zaufania do państwa z niezmiennością prawa. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza, by adresaci norm mogli oczekiwać, że prawne uregulowanie ich praw lub obowiązków nie ulegnie kiedykolwiek zmianie, ani tego, że ustawodawca nie wprowadzi zmian dla niech niekorzystnych, czyli takich, które zniosą lub ograniczą przyznane im wcześniej prawa podmiotowe. Granicą jednak jest, by wprowadzane modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 8 grudnia 2011 r., P 31/10, cz. III, pkt 5.3; z 28 lutego 2012 r.,

K 5/11, OTK – ZU 2012 nr 2A, poz. 16, cz. III, pkt 4.1; z 13 czerwca 2013 r., K 17/11, cz. III, pkt 7.1). Trybunał uznał także, że zasada zaufania do państwa może nawet niekiedy nakazywać dokonanie przez prawodawcę zmiany, jeżeli dotychczasowe rozwiązanie prawne stało się nieracjonalne lub szkodliwe (tak w kontekście zmian w funkcjonowaniu OFE – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2015 r., K 1/14, pkt 10.6).

Ochronie podlegać może jedynie zaufanie, które ma racjonalne uzasadnienie. Ocena tej sytuacji musi uwzględniać specyfikę stosunków społecznych. Im bardziej rozwiązania prawne odnoszą się do sytuacji, których zmienność uzależniona jest od obiektywnej zmienności czynników ekonomicznych, demograficznych czy cywilizacyjnych, tym mniejszy jest zakres, w którym adresaci norm mogą oczekiwać niezmienności rozwiązań prawnych, w długim horyzoncie czasowym (wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2015 r., K 1/14).

Na wskazaną zasadę zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów III UZP 1/20, pisząc: „W doktrynie (por. 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 (*rebus sic stantibus*), lecz tylko przy założeniu niezmienności ich aksjologicznych racji i aktualności w nowym układzie stosunków społecznych i ekonomicznych. Transformacja pozwala ocenić, czy i jakie prawa zostały nabyte niesłusznie, wskutek uprzywilejowania. Dlatego sprawiedliwość jako cecha dotycząca skarżonych przepisów wymaga uwzględnienia historycznych losów społeczeństwa polskiego, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były naruszane (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2003 r., SK 42/01, OTK-A 2003 nr 6, poz. 63). W innym przypadku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada sprawiedliwości społecznej ma pierwszeństwo przed zasadami wyprowadzonymi z zasady państwa prawnego (orzeczenie z 4 grudnia 1990 r., K 12/90, OTK 1990 nr 1, poz. 7). Wyrażono także inne zapatrywania, a mianowicie, że należy zachować dużą ostrożność w usprawiedliwianiu naruszenia praw nabytych za względu na zasadę sprawiedliwości społecznej, ponieważ jest ona trudna do zobiektywizowania i bywa różnie pojmowana w odniesieniu do emerytur i rent, będąc wypadkową rozmaitych

kryteriów i podlegającą złożonej dyferencjacji (W. Szubert: Prawo emerytalne przed Trybunałem Konstytucyjnym, Przegląd Sądowy 1992 nr 10, s. 11)".

Jak zauważa prof. K. Ślęzak (Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 2015, Wydanie: 1, s. 188 -189), zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli; dalej: zasada zaufania) była wielokrotnie wykorzystywana jako niesamodzielny wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Między innymi w wyroku z 2 czerwca 1999 r., K 5/99, Legals) Trybunał stwierdził, że istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela [...]. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnaleźć można szereg bardziej szczegółowych dyrektyw i ocen, skierowanych do prawodawcy, będących konsekwencjami respektowania powyższej zasady; w szczególności następujących: 1) zasada pewności prawa podważana jest szczególnie przez niejasność i niespójność regulacji [...]; 2) zasada ochrony zaufania do państwa i prawa powinna być tym silniej respektowana, im dłuższa jest w danej sferze życia perspektywa czasowa podejmowanych działań [...]; 3) niedopuszczalne jest, aby najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które »dały się na to nabrać«, gorzej niż osoby, które zignorowały zachęty ustawodawcy [...]; 4) prawodawca narusza wartości, znajdujące się u podstaw omawianej zasady, »wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach« [...]; 5) »przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania« [...]; 6) »prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym – powinien [...]

preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji».

Niektóre z powyższych tez zostały wyrażone w kontekście badania konstytucyjności przepisów z innych sfer niż prawo do zabezpieczenia społecznego, jednak zachowują aktualność w zakresie jego realizacji, mimo że przedmiotowa zasada stosunkowo rzadko była wykorzystywana w sprawach dotyczących art. 67 Konstytucji RP.

Wypada zatem przypomnieć, że art. 67 ust. 1 Konstytucji upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form ubezpieczenia i zaopatrzenia emerytalno-rentowego. To znaczy, że ustawodawca może ukształtowany system zmieniać lub modyfikować. Zmiany mogą nastąpić w okresie nabywania prawa do danego świadczenia, w okresie od spełnienia warunków nabycia tego prawa do wydania stosownej decyzji oraz na etapie realizowania prawa do tego świadczenia (spełniania świadczenia). W dwóch ostatnio wyróżnionych okresach zmiany nie mogą odnosić się do warunków uzyskania prawa do świadczenia, ponieważ jest ono już nabyte *in abstracto* lub *in concreto* (tj. nabyte niezrealizowane i nabyte zrealizowane – odnośnie do terminologii por. D.E. Lach [w:] B. Gudowska, K. Ślęzak (red.), Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, C.H.BECK, Warszawa 2013, s. 17). Mogą natomiast dotyczyć warunków waloryzacji należnych świadczeń, sposobu ich wypłaty (wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2014 r., K 43/12, LEX nr 1461264). Od momentu nabycia prawa do emerytury *in concreto* (tj. w wyniku wydania decyzji organu rentowego) następuje – co do zasady – realizacja należnego świadczenia. Jego wysokość oraz realność mogą być narażone na ewentualne zmiany treści norm prawnych. Ochrona realizowania prawa do świadczenia powinna być szczególnie silna. Niemniej ingerencja ustawodawcy nawet w nabyte prawa podmiotowe („ukształtowane prawa podmiotowe”) nie jest wykluczona, jeżeli istnieją bardzo istotne konstytucyjne racje, które ją usprawiedliwiają (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 17 marca 2008 r., K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27 i z 7 maja 2014 r., K 43/12).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowym zakresie należy uznać za jednolite. W ocenie Trybunału, ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru

absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Precyzując pojęcie „szczególne okoliczności”, uzasadniające odejście od ochrony praw nabytych, Trybunał stwierdzał, że chodzi tutaj o „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji [...]. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły”. Przy okazji badania konstytucyjności przepisów z zakresu prawa emerytalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażano pogląd, że na poziomie najbardziej ogólnym „zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym”. Jej stosowanie podlega następującym ograniczeniom: 1) może ona służyć wyłącznie do ochrony praw podmiotowych lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, tzn. pod warunkiem, że spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na późniejsze zmiany prawne; w sferze praw emerytalnych są to zwłaszcza przesłanki upływu wymaganego przez prawo okresu składkowego/nieskładkowego, stażu pracy lub osiągnięcia wieku emerytalnego (na marginesie należy zwrócić uwagę, że poglądy Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ochrony wyłącznie maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw praw do emerytur w obniżonym wieku emerytalnym były przywoływane aprobowano przez sądy powszechne); 2) w sferze praw emerytalnych i rentowych ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (zasada ta nie jest uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnienia); 3) ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte „słusznie” (co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *prater legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny

w demokratycznym państwie prawnym); 4) nie ma ona charakteru absolutnego – zakazane jest wyłącznie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych, mogą one natomiast być uszczuplane „w szczególnych okolicznościach” nie tylko z uwagi na wartości konstytucyjne, ale i pewne okoliczności gospodarczo-społeczne. W sferze praw emerytalnych Trybunał Konstytucyjny wymieniał wśród nich najczęściej: równowagę finansową państwa, kryzys gospodarczy i niekorzystne trendy demograficzne (K. Ślęzak: Prawo do zabezpieczenia..., s. 190 – 191 i przywołane tak orzecznictwo Trybunału konstytucyjnego).

Aby ocenić, czy ograniczenie praw nabytych jest dopuszczalne, należy więc rozważyć: 1) czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2014 r., K 43/12).

Nasuwa się pytanie, czy zasada ochrony nabytych praw emerytalnych/rentowych odnosi się także do określonej wysokości/wartości realnej danego świadczenia.

Dotychczasowe wypowiedzi doktryny i orzecznictwa dotyczyły sytuacji, w której prawo zostało nabyte pod rządami prawa dawnego, ale wniosek złożono pod rządami prawa nowego, mniej korzystnego dla zainteresowanego albo do zmiany prawa doszło po złożeniu wniosku, a przed wydaniem decyzji. Nie odnosiły się one zatem wprost do analizowanego zagadnienia. Niemniej można postawić tezę, zgodnie z którą świadczeniobiorcy przysługuje prawo do określonej wysokości świadczenia wówczas, gdy wysokość ta zostanie ustalona decyzją organu rentowego. Wprawdzie zasada ustawowej gwarancji oznacza, że parametry i sposób ustalania wysokości świadczenia uregulowane są ustawowo (mogą zatem podlegać zmianom), a organ rentowy jest związany przepisami ustawy i nie może z ich pominięciem ustalić wysokości świadczenia. Niemniej wydaje się, że ochronie

konstytucyjnej jako prawo nabyte podlega także prawo do emerytury lub renty w określonej wysokości od momentu ustalenia tej wysokości w związku ze złożeniem przez osobę uprawnioną stosownego wniosku (prawo nabyte realizowane). Ewentualne obniżenie wysokości świadczenia oznacza zatem, zasadniczo niedopuszczalną, ingerencję w prawo nabyte.

Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już dwukrotnie na temat dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w nabyte prawa emerytalno-rentowe funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa.

W pierwszej kolejności należy przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15), który dotyczył umiarkowanych mechanizmów weryfikacji emerytur mundurowych, przewidzianych w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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. Nr 24, poz. 145).

W uzasadnieniu tego wyroku (pkt 6.6) Trybunał wyraził pogląd, że ustawodawca miał wynikające z wartości konstytucyjnych prawo do negatywnej oceny organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Pozwalało to ustawodawcy na przyjęcie regulacji, której celem było zniwelowanie niesłusznie nabytych przywilejów funkcjonariuszy tych organów objętych szczególnym systemem zaopatrzenia emerytalnego w stosunku do innych osób objętych tym systemem. Dalej Trybunał wskazał, że obniżenie „niegodziwie nabytych” uprawnień emerytalnych zostało dokonane w sposób „wyważony, wstrzemięźliwy i proporcjonalny”. Stwierdzono, że „ustawodawca, ograniczając w zakwestionowanych przepisach niesłusznie nabyte przywileje emerytalne członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, sięgnął do środka adekwatnego dla uzyskania usprawiedliwionego celu; uczynił to zarazem w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla adresatów zakwestionowanych norm”, a także, że „uwzględniając fakt znacznie niższych wypracowanych w okresie Polski Ludowej emerytur wypłacanych w systemie powszechnym i dążąc do zbliżenia do nich

znacznie wyższych, nabytych w sposób niegodziwy uprzywilejowanych emerytur wypłacanych adresatom kwestionowanych przepisów za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej albo od ukonstytuowania się Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego, ustawodawca uczynił ponadto sprawiedliwie.” W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowane przepisy są zgodne z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz sprawiedliwości społecznej (pkt 10.7. uzasadnienia wyroku w sprawie K 6/09).

Natomiast przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, było zagadnienie obniżenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej byłego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa na podstawie ustawy nowelizującej z 2016 r.

Trybunał, odwołując się do wyroku K 6/09 i jego uzasadnienia, uznał, że uprzywilejowane prawa rentowe byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa zostały nabyte niegodziwie. Wskazał, że ustawodawca w 2009 r., oceniając jednoznacznie negatywnie aparat bezpieczeństwa PRL, ograniczył niegodziwie nabyte przywileje emerytalne, natomiast wysokość świadczeń rentowych pozostawił na niezmiennym poziomie. 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, w stopniu adekwatnym do wysokości tych przywilejów, czyli różnicy w wysokości świadczeń rentowych, w stosunku do osób pracujących w podobnym okresie na stanowiskach równorzędnych, poza aparatem bezpieczeństwa totalitarnego państwa. Miała zatem na celu realizację konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz stanowiła przykład urzeczywistnienia przez ustawodawcę konstytucyjnej możliwości odebrania uprzywilejowania niesłusznie uzyskanego (zasada sprawiedliwości społecznej wywodzona z art. 2 Konstytucji). Podkreślił, że nie można uznać, iż redukcja obejmująca wysokość uposażenia z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej inwalidztwem mającym związek ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, była niedopuszczalna z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych. Wprowadzona regulacja pozbawiła byłych funkcjonariuszy państwa totalitarnego

przywilejów nabytych niesłusznie, z naruszeniem zasad sprawiedliwości społecznej i w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym, a więc niepodlegających ochronie konstytucyjnej.

Warto podkreślić, że powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, dotyczy ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r., której regulacja – zwłaszcza w interesującym nas aspekcie prawa do renty rodzinnej - zasadniczo różni się od ustawy nowelizującej z 2016 r. Wprawdzie w obydwu przypadkach ingerencja w nabyte prawo własności (prawo do świadczeń z zabezpieczenia emerytalno-rentowego) dokonana została w drodze ustawy i podyktowana była tym samym celem społecznym, jakim jest rozliczenie ze spuścizną systemu totalitarnego, jednak ustanowiony tymi aktami ustawowymi mechanizm obniżania świadczeń jest odmienny.

Rozważając prawidłowość unormowań pierwszej ustawy dezubekizacyjnej z punktu widzenia zasady proporcjonalności, trzeba wziąć pod uwagę zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy aspekt tejże regulacji. Ingerencja ustawodawcy w prawo własności objęła bowiem wyłącznie samych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a nie członków rodzin po zmarłych funkcjonariuszach, a nadto dotyczyła tylko emerytur a nie innych świadczeń z zaopatrzenia należnych tym funkcjonariuszom, to jest rent inwalidzkich. Co więcej – ograniczając wysokość emerytury, dokonano tego w sposób zindywidualizowany (bo jedynie w odniesieniu do rzeczywistego okresu pełnienia przez danego funkcjonariusza służby na rzecz totalitarnego państwa) i z zastosowaniem przewidzianego przepisami ustawy o emeryturach i rentach z FUS wskaźnika 0,7 za każdy rok owej służby. Wprawdzie wskaźnik ten jest niższy od wskaźnika stosowanego do okresów składkowych przy obliczaniu emerytur i rent z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, jednak jego zastosowanie w odniesieniu do emerytur funkcjonariuszy nie spowodowało drastycznego obniżenia wysokości świadczeń, gdyż nadal przewyższały one wysokość przeciętnych, a tym bardziej najniższych, emerytur wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wynikało to z faktu, że wynagrodzenia funkcjonariuszy stanowiące podstawę wymiaru emerytur mundurowych były znacząco wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, a do obliczenia świadczenia przyjmowano dochody

uprawnionego z krótszego okresu czasu i stosowano dwukrotnie wyższy wskaźnik podstawy wymiaru (2,6 zamiast 1,3). W przypadku ustawy nowelizującej z 2016 r. zastosowany wskaźnik 0% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa nie ma żadnego odpowiednika w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych i w rzeczywistości oznacza przyjęcie przez ustawodawcę fikcji, że funkcjonariusz w tychże latach nie pełnił żadnej służby objętej systemem zaopatrzenia emerytalnego. Wątpliwości budzi też obniżenie świadczenia emerytalnego do pułapu przeciętne emerytury z systemu powszechnego w sytuacji, gdy wysokość świadczenia "ponad" ten wskaźnik została wypracowana poza służbą kwalifikowaną jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Konkludując, trzeba stwierdzić, że dokonane ustawą nowelizującą z 2016 r. wyzerowanie wskaźnika podstawy wymiaru świadczenia za konkretne lata faktycznego pełnienia służby w wymienionych w przepisie formacjach oraz obniżenie emerytury do średniej emerytury z systemu powszechnego bez względu na czasookres służby uznanej za służbę na rzecz totalitarnego państwa nie tyle stanowi instrument wyrównywania uprawnień emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i pozostałych świadczeniobiorców systemu ubezpieczeń społecznych, ile w rzeczywistości jest sankcją za udział funkcjonariusza w umacnianiu reżimu komunistycznego. Pozostaje pytanie, czy sankcja taka powinna dotyczyć osób uprawnionych do rent rodzinnych, które wszak same nie pełniły służby na rzecz totalitarnego państwa.

Nie tracąc w pola widzenia faktu, że ustawa nowelizacyjna z 2016 r. ingeruje w uprawnienia z systemu zaopatrzeniowego tych funkcjonariuszy, którzy pełnili ze wszech miar nagannie ocenianą służbę na rzecz totalitarnego państwa (i osób pobierających renty rodzinne po tych funkcjonariuszach), nasuwa się pytanie, czy w przypadku członków rodziny zmarłego funkcjonariusza można w ogóle mówić o niesłusznym nabytych prawach. Trzeba wszak pamiętać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ochronie konstytucyjnej podlegają „tylko prawa nabyte >> słusznie <<, co wyklucza stosowanie analizowanej 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” (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 25

listopada 2010 r., K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; z 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; z 14 lipca 2003 r., SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63; z 16 marca 2010 r., K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21 oraz z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

Z perspektywy prawnej istotne znaczenie ma w tym kontekście charakter renty rodzinnej: czy jest ona świadczeniem samoistnym, czy jedynie pochodnym.

W judykaturze istota prawa do renty rodzinnej została przedstawiona choćby w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2008 r., SK 58/06 i jest to stanowisko utrwalone w judykaturze. Zdaniem Trybunału, prawo nabycia renty z tytułu niezdolności do pracy ściśle związane jest z faktem pozostawania w stosunku pracy, stąd też przewidziane w ustawie warunki otrzymania tejże renty uzależnione są od zdolności do wykonywania pracy oraz okresów składkowych i nieskładkowych. Przy czym ustawodawca uwzględnił sytuacje, w których osoba ubezpieczona, z różnych względów, nie świadczyła pracy, ale dalej pozostawała objęta ubezpieczeniem. Renta rodzinna jest prawem pochodnym zmarłego. Aby można było ubiegać się o przyznanie renty rodzinnej, w pierwszej kolejności należy ustalić, czy zmarłemu przysługiwałaby renta z tytułu niezdolności do pracy, przy czym przyjęto fikcję prawną, uznając zmarłego za całkowicie niezdolnego do pracy. Warunki uzyskania przez osobę trwale niezdolną do pracy renty z tytułu niezdolności do pracy określa art. 57 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Jeśli zmarły w chwili śmierci nie spełniał tych warunków, nie może zostać przyznana renta rodzinna na podstawie art. 65 ust. 1 tej samej ustawy.

Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozpowszechniony jest pogląd, że renta rodzinna stanowi pochodną emerytury bądź renty z tytułu niezdolności do pracy zmarłego (uzasadnienie wyroków Sądu Najwyższego: z 20 stycznia 2000 r., II UKN 321/99, OSNAPiUS 2001 nr 11, poz. 389 oraz z 24 stycznia 2001 r., II UKN 122/00, OSNAPiUS 2002 nr 18, poz. 440). Ewentualnie mówi się również o pochodnej od ekspektatywy prawa do świadczenia (uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 19 września 2000 r., II UKN 720/99, OSNAPiUS 2002 nr 7, poz. 168). Uznawanie renty rodzinnej jako pochodnej świadczenia własnego jest usprawiedliwione w sensie technicznym (pozwala w sposób nieskomplikowany obliczyć wysokość renty rodzinnej). Punktem odniesienia jest bowiem świadczenie zmarłego, tzw. czyste, w

wysokości, która przysługiwałaby zmarłemu w chwili jego śmierci (R. Babińska-Górecka: Wysokość świadczeń związanych..., s. 110).

Przy założeniu, że prawo do renty rodzinnej jest prawem pochodnym i ryzykiem pochodnym – ryzykiem żywiciela a nie osób na jego utrzymaniu, konsekwentnie należałoby przyjąć zasadę znaną już z prawa rzymskiego, iż „*Nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*”.

W doktrynie prawa ubezpieczeń społecznych zdania na temat charakteru renty rodzinnej są natomiast podzielone.

I. Jędrasik-Jankowska określała rentę rodzinną jako świadczenie wtórne, zastępcze, stwierdzając, że uprawniony członek rodziny nie nabywa prawa do renty rodzinnej samodzielnie, ale w miejsce prawa, które przysługiwało zmarłemu żywicielowi (I. Jędrasik-Jankowska: Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego, Warszawa 2007, s. 330). Z kolei T. Bińczycka-Majewska akcentuje okoliczność, że składkę na ubezpieczenie rentowe opłaca ubezpieczony, w zamian otrzymując gwarancję wypłaty świadczeń rodzinie na wypadek jego śmierci, natomiast osoby pobierające świadczenie w sytuacji, gdy ryzyko śmierci żywiciela się ziści, same do opłacania składek nie są zobowiązane (T. Bińczycka-Majewska: Wybrane zagadnienia prawa do renty rodzinnej, [w:] J. Stelina, A. Wypych-Żywicka (red.), Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga Jubileuszowa poświęcona Profesor Urszuli Jackowiak, GSP 2007, t. XVII, s. 415–416).

Kwestia pochodnego charakteru renty rodzinnej była szczególnie widoczna w odniesieniu do sytuacji, w których ubezpieczony poniósł śmierć w okolicznościach wyłączających prawo do świadczeń wypadkowych. Powstawało bowiem pytanie, czy rodzina zmarłego może korzystać z uprzywilejowanej ochrony i ma prawo do wypadkowej renty rodzinnej, mimo że świadczenie to ma charakter pochodny. W odniesieniu do wcześniejszej regulacji dotyczącej świadczeń z tytułu wypadków przy pracy zagadnienie prawa rodziny do świadczeń wypadkowych omawiał T. Żyliński (Renta rodzinna (w:) J. Jończyk (red.), Ubezpieczenie społeczne rodziny. Materiały II Kolokwium Ubezpieczenia Społecznego, Wrocław 1985, s. 111; por. także I. Jędrasik-Jankowska: Prawo do emerytury i rent z ubezpieczenia społecznego, Warszawa 1992, s. 148). Na podstawie przepisów ustaw: wypadkowej i emerytalno-rentowej oraz odwołując się do tezy o pochodnym charakterze renty

rodzinnej, T. Bińczycka-Majewska wyraziła pogląd, zgodnie z którym nabycie przez rodzinę prawa do renty rodzinnej z ubezpieczenia wypadkowego zależy od tego, czy zmarły spełniał warunki wymagane do uzyskania renty z tego działu ubezpieczenia społecznego (T. Bińczycka-Majewska: Wybrane..., s. 409–410; także wyrok Sądu Najwyższego z 5 lipca 2001 r., II UKN 479/00, OSNP 2003 nr 8, poz. 207).

Problem prawa do renty rodzinnej po ubezpieczonym, który zmarł wskutek wypadku, do którego sam doprowadził w warunkach opisanych w art. 21 ustawy wypadkowej, nie był dotąd analizowany w judykaturze. Brak też stosownych wypowiedzi doktryny. W komentarzu do ustawy wypadkowej M. Raczkowski wskazał jedynie, że „wypada zaaprobować stanowisko T. Bińczyckiej-Majewskiej o tym, iż renta rodzinna nie przysługuje w tego rodzaju okolicznościach” (M. Raczkowski [w:] M. Gersdorf, B. Gudowska (red.): Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych [w:] M. Gersdorf, B. Gudowska (red.) Społeczne ubezpieczenie chorobowe i wypadkowe. Komentarz, Warszawa 2012, s. 336). Wydaje się jednak, że pogląd ten abstrahuje od brzmienia art. 21 ust. 1 i 2 ustawy wypadkowej, który jednoznacznie pozbawia prawa do świadczeń tylko ubezpieczonego”.

Nie jest to wprawdzie sytuacja analogiczna do analizowanej, gdyż ochrona wypadkowa ma szczególny charakter względem „ogólnej” ochrony rentowej i chorobowej. Niemniej zasadne jest zadanie pytania, czy negatywnie oceniane zachowanie „zaopatrzonego” funkcjonariusza powinno mieć wpływ na prawo do świadczeń członków jego rodziny.

Należy nadto odnotować głosy wyrażające pogląd, zgodnie z którym renta rodzinna jest świadczeniem samoistnym. J. Jończyk, nawiązując do koncepcji śmierci żywiciela jako jego ryzyka (ryzyko „odumarcia”), stwierdził, że śmierć żywiciela jest samoistnym zdarzeniem ubezpieczeniowym, z którym ustawa wiąże prawo do renty rodzinnej, czyli do uprawnienia własnego, a nie pochodnego, z tytułu ubezpieczenia żywiciela, co przypomina ubezpieczenie na rzecz osoby trzeciej. Innymi słowy, członkowie rodziny mają własne, a nie pochodne prawo do renty rodzinnej z tytułu ubezpieczenia rentowego żywiciela, który dzięki temu ubezpieczeniu niejako przedłuża swój życiowski żywot (J. Jończyk: Prawo zabezpieczenia społecznego, Kraków 2001, s. 168–169; K. Antonów (red.), M.

Bartnicki, B. Suchacki: Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz, Warszawa 2009, komentarz do art. 65, Nb 1; K. Ślęzak: Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5 lipca 2001 r., II UKN 479/00, OSP 2003 nr 11, poz. 149, D.E. Lach [w:] G. Gudowska, K. Ślęzak (red.), Emerytury ..., s. 45-46, por. także – ze wskazaniem, że podgląd o niesamodzielności renty rodzinnej jest dominujący – Ł. Prasolek [w:] G. Gudowska, K. Ślęzak (red.), Emerytury ..., s. 506-507).

Kwestia jest zatem dyskusyjna i może stanowić dodatkowy argument na rzecz tezy, zgodnie z którą ingerencja w prawa podmiotowe osób pobierających renty rodzinne po funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz państwa totalitarnego może być oceniona jako naruszająca zasadę proporcjonalności. O ile bowiem odnośnie do funkcjonariusza można rozważać kwestię ewentualnego „niesłusznego nabycia” pobieranych przez niego świadczeń, to nie dotyczy to osób uprawnionych do renty rodzinnej, zwłaszcza w świetle tezy o jej samodzielności prawnej. Należy jednak zwrócić uwagę na szczególny charakter renty rodzinnej jako świadczenia przysługującego nie funkcjonariuszowi, ale członkom jego rodziny, zatem osobom, które same nie pełniły „służby na rzecz totalitarnego państwa” i które mogły nie mieć żadnego wpływu na podjęte w tej mierze decyzje funkcjonariusza, czy wręcz je kontestować.

Nawet gdyby odrzucić koncepcję samodzielnego charakteru renty rodzinnej i postrzegać ją jako świadczenie pochodne wobec świadczeń emerytalno-rentowych zmarłego funkcjonariusza, trzeba mieć na uwadze, że to owi funkcjonariusze, a nie członkowie ich rodzin uprawnieni do renty rodzinnej, pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa. 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”. W dodatku mechanizm obniżania świadczeń z ustawy nowelizującej z 2016 r. – w przeciwieństwie do zastosowanego w poprzedniej ustawie z 2009 r. – posługuje się wskaźnikiem wysokości podstawy wymiaru świadczenia (0%) niemającym żadnego odpowiednika w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Mechanizmu ten ma więc charakter odwetowy i należy postrzegać go jako rodzaj sankcji za udział funkcjonariusza w umacnianiu reżimu komunistycznego. W przypadku rent

rodziny jego zastosowanie nastąpiło jednak w odniesieniu do członków rodziny zmarłego funkcjonariusza, którzy sami nie dopuszczali się nagannych czynów w ramach służby na rzecz totalitarnego państwa. Dokonane ustawą zmieniającą z 2016 r. obniżenie rent rodzinnych jest zatem swego rodzaju odpowiedzialnością za cudze czyny, a nie tylko deklarowaną przez ustawodawcę próbą przywrócenia równowagi w dostępie do świadczeń z zabezpieczenia emerytalno-rentowego funkcjonariuszy i z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, zachwianej wskutek istnienia w poprzednim ustroju przepisów faworyzujących funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Jak zauważył sędzia TK Piotr Pszczółkowski w uzasadnieniu zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, prawidłowa weryfikacja ratio rozwiązań legislacyjnych uchwalonych w 2016 r. powinna uwzględniać również całokształt wartości, zasad i norm konstytucyjnych. Obowiązująca Konstytucja ma inkluzywny i rekuncyjny charakter. W świetle całokształtu wartości, zasad i norm konstytucyjnych ewentualne działania rozliczeniowe z dziedzictwem PRL powinny koncentrować się na rozliczeniu konkretnych osób i konkretnych nagannych czynów dokonywanych przez nie w poprzednim systemie. Rozliczenia takie dokonywane być powinny w warunkach sprawiedliwej procedury przez niezawisłych sędziów orzekających w niezależnych sądach.

Według sędziego L. Kieresa (zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20) powszechne i drastyczne obniżanie świadczeń rencistom policyjnym, którzy zakończyli służbę przed 1 sierpnia 1990 r., dopiero w 2016 r. nie tylko nie przywróciło sprawiedliwości społecznej, ale wręcz mogło doprowadzić do jej naruszenia. Zagwarantowanie osobom objętym ustawą z 2016 r. minimum socjalnego oznacza tylko, że zaskarżone przepisy nie naruszyły istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 67 ust. 1 Konstytucji. Nie powoduje to natomiast automatycznie proporcjonalności zaskarżonych rozwiązań czy ich zgodności z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Można mieć wątpliwości, czy - przynajmniej w niektórych wypadkach - szczegółowe zasady weryfikacji świadczeń rzeczywiście polegały tylko na dalszej likwidacji niesłusznie

nabytych przywilejów, czy też wykraczały poza ten cel, czego już nie można uznać za uzasadnione względami sprawiedliwości społecznej.

Wprawdzie powyższe opinie wypowiedziane zostały w odniesieniu do art. 22a ust. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r., ale pozostają one aktualne w relacji do art. 24a tejże ustawy, zwłaszcza że przepis ten dotyczy nie świadczeń należnych samym funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa, jak ma to miejsce w przypadku rent inwalidzkich, ale świadczeń przysługujących osobom trzecim.

Trzeba także mieć na uwadze to, że formuła o prawach „nabytych niegodziwie” zakłada, iż ktoś takie prawa określonej grupie społecznej nadał w sposób „niegodziwy”. Tymczasem renty rodzinne po zmarłych funkcjonariuszach PRL z reguły nie zostały „nadane” uprawnionym na mocy decyzji ustawodawczych i administracyjnych organów komunistycznego państwa. Świadczenia te są obecnie wypłacane tym osobom na mocy decyzji organów rentowych wydanych już w realiach prawnych III RP na podstawie przepisów prawa uchwalonych przez demokratycznie wybranego ustawodawcę. Sytuacja prawna uprawnionych do rent rodzinnych po byłych funkcjonariuszach instytucji i formacji PRL została bowiem określona właśnie przez ustawę zaopatrzeniową uchwaloną w 1994 r. oraz kolejne jej nowelizacje, a więc przez przepisy przyjęte już w demokratycznej Polsce.

Pozostaje wreszcie podnoszona przez Sądy obu instancji kwestia temporalna (upływ czasu między zakończeniem służby przez funkcjonariusza i nabyciem przezeń uprawnień emerytalnych, transformacją ustrojową oraz przyznaniem odwołującej się prawa do renty rodzinnej a następnie obniżeniem świadczenia w trybie ustawy zmieniającej z 2016 r.).

Jak zauważył sędzia TK Bohdan Zdziennicki w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09, upływ czasu ma ogromne znaczenie w europejskiej kulturze w zakresie prawa karnego (przedawnienie ścigania, przedawnienie wykonania kary, zatarcie skazania), prawa publicznego, w zakresie ochrony bezpieczeństwa obrotu prawnego (instytucja przedawnień, czy zasiedzenia), ochrony nabytych praw majątkowych (w tym praw do należnych emerytur). Stąd z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika konieczność uwzględniania czynnika czasu przy tworzeniu nowych

rozwiązań prawnych. Manipulowanie czasem nie może bowiem prowadzić do obniżenia standardów ochrony określonych praw podmiotowych. Przy ograniczaniu posiadanych praw podmiotowych nie należy operować wielkościami przeciętnymi. Każde prawo podmiotowe ze swej istoty ma charakter indywidualny a nie zbiorowy.

Także sędzia TK Piotr Pszczółkowski w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, podkreślił, że upływ czasu, choć nie ma przesądzającego waloru, nie może jednak pozostać bez znaczenia podczas oceny dopuszczalności następcej redukcji lub zniesienia praw nabytych. Sam Trybunał 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.

Tymczasem ingerencja ustawodawcy w prawo własności (a takim niewątpliwie jest prawo do renty rodzinnej z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy) nastąpiła 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 często – jak w rozpoznawanej sprawie – przepisów ustanowionych już po zmianie ustroju. Uprawnieni do rent rodzinnych mogli zatem zakładać, że prawo to im rzeczywiście przysługuje. Tym bardziej, że zarówno ustawa zaopatrzeniowa z 1994 r., jak i pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. nie ograniczała owych uprawnień z uwagi na służbę funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa.

W ocenie sędziego TK L. Kieresa (zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20), ustawodawca w 2009 r. ograniczył weryfikację świadczeń mundurowych do emerytur, pomijając renty inwalidzkie i rodzinne i nie miało to charakteru przypadkowego. Było podyktowane względami humanitarnymi, tzn. szczególną sytuacją osób niezdolnych do służby z przyczyn losowych oraz osób, które tylko pośrednio i nie zawsze w sposób w pełni świadomy korzystały z przywilejów dostępnych służbom mundurowym. Osoby uprawnione do tychże świadczeń miały prawo uznać ustawę z 2009 r. za potwierdzenie milczącej obietnicy z 1994 r., że nabyte przez nich prawa będą - w drodze wyjątku -

honorowane przez demokratyczne państwo. Mogły one racjonalnie oczekiwać, że ustawodawca w tej ustawie dokonał wreszcie (po prawie 20 latach od zmiany ustroju) ostatecznego rozliczenia przywilejów emerytalnych i rentowych niesłusznie nabytych przed 1989 r. Nic w treści tego aktu ani w jego uzasadnieniu nie zapowiadało przecież, że przyjęte w nim rozwiązania mogą być w przyszłości zmienione (a w szczególności - rozszerzone na renty inwalidzkie) ani że jest to jedynie pierwszy etap (niejako "testowy") weryfikacji świadczeń (chyba że za taki zwiastun uznać umiarkowany charakter zastosowanych wówczas mechanizmów). W tej perspektywie, można mieć istotne wątpliwości, czy kwestionowane unormowanie nie narusza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w sferze zabezpieczenia społecznego (tj. art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji).

Podzielając powyższe stanowisko, wypada stwierdzić, że zmiana wysokości renty rodzinnej na podstawie art. 24a ustawy zaopatrzeniowej może być oceniona jako ingerencja w nabyte prawo własności, jakim jest prawo do świadczenia z zaopatrzenia emerytalno-rentowego (art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji), dokonana została z naruszeniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasady demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Ta niekorzystna zmiana wysokości rent rodzinnych dotyczy zaś często osób w podeszłym wieku, które zostały zaskoczone przez ustawodawcę i które z reguły nie mają możliwości zmiany swojej sytuacji życiowej i uzyskania innego źródła utrzymania.

Tak też miało to miejsce w rozpoznawanej sprawie, zważywszy, że mąż odwołującej się zakończył służbę i przeszedł na emeryturę milicyjną oraz milicyjną rentę inwalidzką w listopadzie 1988 r., a ona sama nabyła prawo do renty po zmarłym mężu na mocy decyzji organu emerytalnego z 6 kwietnia 2000 r., a więc już po zmianie ustroju i co więcej – pod rządami obecnie obowiązującej ustawy zaopatrzeniowej z 1994 r. Wprowadzony ustawą nowelizującą z 2016 r. mechanizm obniżania rent rodzinnych dotknął ją znienacka, w sytuacji, gdy ubezpieczona liczyła już ponad osiemdziesiąt lat i miała ograniczone możliwości dostosowania się do

nowych warunków będących konsekwencją zastosowania wobec niej tego mechanizmu weryfikacji wysokości pobieranego świadczenia rentowego.

Biorąc powyższe rozważania pod uwagę, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[ms]