



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania M. A.
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 7 lutego 2024 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 5 lipca 2021 r., sygn. akt III AUa 292/21,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako organ emerytalny) decyzją z 27 lipca 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej M. A. po zmarłym funkcjonariuszu R. S., określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 1.073,14

zł. Podstawą wydania tej decyzji był art. 5 ust. 3, art. 6 w związku z art. 24a ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa) w brzmieniu nadanym przez art. 1 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 z 2016 r.).

Na skutek odwołania ubezpieczonej Sąd Okręgowy w Warszawie, wyrokiem z 21 grudnia 2020 r., zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał M. A. prawo do policyjnej renty rodzinnej w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 r.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że decyzją organu emerytalnego z 10 czerwca 1998 r. przyznano M. S. prawo do policyjnej renty rodzinnej. Jej mąż R. S. przed śmiercią uprawniony był od dnia 1 października 1983 r. do emerytury milicyjnej z tytułu wysługi emerytalnej wynoszącej ogółem 25 lat, 3 miesiące i 3 dni.

W związku z wejściem w życie tzw. pierwszej ustawy deuzbekizacyjnej z 2009 r., organ emerytalny decyzjami z 29 listopada 2009 r. i 17 grudnia 2009 r. obniżył wysokość należnego M. A. świadczenia. Prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt XIII U 2037/10, dokonano zmiany zaskarżonych decyzji i przywrócono odwołującej się poprzednio obowiązującą wysokość świadczenia.

Po wejściu w życie ustawy nowelizującej 2016 r. organ emerytalny otrzymał informację nr [...] z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby męża odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 grudnia 1960 r. do 30 czerwca 1979 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie decyzją z 27 lipca 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej M. A. po zmarłym funkcjonariuszu,

określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 1.073,14 zł. brutto wraz z przysługującymi wzrostami i dodatkami (netto 912,56 zł). W decyzji wskazano, że emerytura, od której naliczana jest renta, stanowi 13,33% podstawy wymiaru świadczenia zmarłego z tym, że okres służby uwzględniony w zaświadczeniu, o którym mowa powyżej, policzono wskaźnikiem po 0% za każdy rok (czyli za okres 18 lat i 7 miesięcy). Renta rodzinna stanowi 85% emerytury zmarłego i odpowiada kwocie 1.073,14 zł. Przed obniżeniem świadczenia wysokość należnej odwołującej się renty rodzinnej po waloryzacji od dnia 1 marca 2017 r. wynosiła 4.525,11 zł brutto (3.700,85 zł netto).

Odnośnie przebiegu służby R. S. Sąd Okręgowy ustalił, że w okresie od 1 grudnia 1960 r. do 9 października 1962 r. służył on w Referacie ds. Bezpieczeństwa Komendy Powiatowej Milicji Obywatelskiej w W. jako oficer operacyjny. Następnie od 10 października 1962 r. do 25 lipca 1963 r. był słuchaczem Rocznej Oficerskiej Szkoły Operacyjnej SB MSW w L. Od 25 lipca 1963 r. do 31 lipca 1963 r. pozostawał w dyspozycji Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego MO ds. SB w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K. W okresie od 1 sierpnia 1963 r. do 31 stycznia 1967 r. pełnił służbę w Referacie ds. Bezpieczeństwa KPMO w W. jako oficer operacyjny, a w okresie od 1 lutego 1967 r. do 2 października 1972 r. - w Referacie ds. Bezpieczeństwa KPMO w K. jako: oficer operacyjny, oficer operacyjny grupy operacyjnej, inspektor operacyjny grupy operacyjnej, starszy inspektor operacyjny grupy operacyjnej. Od 3 października 1972 r. do 31 lipca 1975 r. był studentem Akademii Spraw Wewnętrznych. W okresie od 1 sierpnia 1975 r. do 30 czerwca 1979 r. służył w Wydziale [...] KWMO w R. jako zastępca naczelnika. Ponadto, z akt osobowych zmarłego wynika, że pełnił on służbę kolejno w pionie [...] a następnie [...] SB, będąc oficerem operacyjnym, zaś nadzorowane przez niego sekcje osiągały w opiniowanym okresie coraz lepsze wyniki, zwłaszcza na odcinku rozpoznania i przeciwdziałania zorganizowanej opozycji politycznej związanej z ROPCiO oraz prawicy w ruchu ludowym.

Przechodząc do rozważań prawnych, Sąd pierwszej instancji przypomniał, że na mocy ustawy nowelizującej z 2016 r., w szczególności jej art. 1, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie dezubekizacyjnej z dnia 23 stycznia 2009 r.) regulację sprowadzającą się do obniżenia rent i emerytur osobom,

które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4 ustawy nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2). Emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca ustanowił ograniczenie, w myśl którego wysokość emerytury ustalonej stosownie do art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu, przy czym w 2017 r. była to kwota 2.069,02 zł. Powyższa regulacja spowodowała także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit, przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o jakich mowa w art. 14 ustawy zaopatrzeniowej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Co więcej, ustawodawca na mocy nowelizacji z 2016 r. uchylił także wynikającą z dotychczasowego przepisu art. 15b ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej zasadę, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o jakich mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., odpowiednio stosuje się między innymi art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej stanowiący, iż emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Obecnie, w myśl nowego przepisu art. 15c ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, odpowiednio stosuje się jej art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6, przy czym emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2

i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

Ustawa nowelizująca z 2016 r. uregulowała także tryb postępowania w sprawie wydania decyzji ustalających na nowo wysokość świadczeń, od których przysługuje prawo odwołania do właściwego sądu według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania.

Ustawa ta wprowadziła dodatkowo pewne wyjątki pozwalające na wyłączenie jej zastosowania, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach lub osoba uprawniona do renty rodzinnej, udowodni, że przed 1990 r., bez wiedzy przełożonych, podjęła (lub podjęła ją osoba zmarła, po której przysługuje prawo do renty rodzinnej) współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej). Inną możliwość wyłączenia zastosowania przepisów o obniżeniu świadczenia przewidział przepis 8a ustawy nowelizującej z 2016 r. Dotyczy on szczególnie uzasadnionych przypadków, potwierdzonych wydaną przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosowną decyzją, z uwagi na krótkotrwałą służbę funkcjonariusza przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. W art. 24a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej ustalono zaś, że obniżenie świadczeń nie może dotyczyć uprawnionych do renty rodzinnej po funkcjonariuszu, który zaginął lub poniósł śmierć po 31 lipca 1990 w związku z pełnieniem służby. Zgodnie zaś z art. 13b ust. 1 ustawy nowelizującej, za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach.

Z rozważań Sądu pierwszej instancji wynikało, że jednostki, w których służył i pobierał naukę mąż odwołującej się, spełniają kryterium organu totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a przebieg służby R. S. dowodzi, że zwalczał on ruchy opozycyjne w stosunku do ówczesnej władzy.

Sąd Okręgowy podkreślił, że postanowieniem z 27 maja 2019 r., wydanym w sprawie o sygn. akt XIII 1 U 11007/18, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności z Konstytucją RP analogicznych

przepisów ustawy, zastosowanych przez organ rentowy w decyzji zaskarżonej odwołaniem innego uprawnionego do policyjnej renty rodzinnej na podstawie przepisów ustawy zaopatrzeniowej (art. 15c, art. 24 a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b) oraz przepisów ustawy nowelizującej z 2016 r. (art. 1 i art. 2). Na skutek tego pytania prawnego zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie o sygn. akt P 16/19. Na tej podstawie Sąd Okręgowy w Warszawie zawieszał postępowania w innych sprawach o podobnym stanie faktycznym i opartych na tej samej podstawie prawnej. Pomimo znacznego upływu czasu (sprawa zarejestrowana jako P 16/19 wpłynęła do Trybunału z dniem 28 czerwca 2019 r.), postępowanie przez Trybunałem Konstytucyjnym nadal jest na wstępnym etapie i trudno przewidzieć, kiedy dojdzie do jego zakończenia. Wobec tego Sąd pierwszej instancji zadecydował o procedowaniu w niniejszej sprawie, gdyż dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami strony do rozpoznania jej sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak również z uprawnieniem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

W ocenie Sądu Okręgowego, istnieją wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji, czego wyrazem było pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślił, że zgodnie z wyrażanym w orzecznictwie poglądem, orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd.

Sąd pierwszej instancji doszedł do wniosku, że zachodziła konieczność dokonania przez ten Sąd samodzielnej oceny zgodności z Konstytucją przepisów będących podstawą obniżenia wysokości świadczeń dla odwołującej się. Skutkiem dokonanej przez Sąd Okręgowy „rozproszonej kontroli konstytucyjnej” (na podstawie art. 8 ust. 2 w związku z art. 178 ust. Konstytucji) było zaś pominięcie zakwestionowanych przepisów ustawy zaopatrzeniowej przy wydawaniu indywidualnego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, a nie ich usunięcie z katalogu

aktów prawnych, co w żaden sposób nie koliduje z uprawnieniami zagwarantowanymi Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, odwołanie zasługiwało na uwzględnienie, choć mąż odwołującej się formalnie pełnił służbę na rzecz organów totalitarnego państwa, wskazanych w art. 13b ust. 1 znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej. Przepisy ustawy, determinujące treść decyzji organu emerytalnego, naruszają bowiem przepisy Konstytucji RP, co dyskwalifikuje możliwość uznania wydanej na ich podstawie decyzji jako zgodnej z prawem. Ponadto, wobec śmierci męża skarżącej, brak jest możliwości weryfikacji informacji o przebiegu służby wystawionej przez IPN na podstawie akt osobowych zmarłego.

W ocenie Sądu Okręgowego, ustawa zaopatrzeniowa w brzmieniu nadanym mocą art. 1 ustawy nowelizującej z 2016 r. jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, który proklamuje zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej zasady wynikają inne, stanowiące trzon państwa demokratycznego i prawnego, takie jak: zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawca po ponad 6 latach od wprowadzenia poprzedniej regulacji z 2009 r. obniżającej wysokość emerytur i rent funkcjonariuszy, którzy służyli w organach bezpieczeństwa państwa, dokonał ingerencji w wysokość rent rodzinnych po funkcjonariuszach, którzy służyli na rzecz totalitarnego państwa i uczynił to po 26 latach od transformacji ustrojowej. Taka ingerencja w prawo do renty rodzinnej, z uwagi na wskazany upływ czasu, budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji RP, bowiem polega na arbitralnym obniżeniu świadczenia, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że zasada zaufania, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, opiera się na wymaganiu pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne i powodują, że jednostka może decydować o własnym postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów

państwa oraz przewidywalności konsekwencji prawnych, jakie te działania mogą pociągnąć za sobą. W rozpoznawanej sprawie organ rentowy zaskarżoną decyzją na nowo ukształtował prawo M. A. do wysokości świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego przez kwalifikację prawną okresu służby pełnionej przez zmarłego członka jej rodziny, po którym przysługuje świadczenie w postaci policyjnej renty rodzinnej. Uczynił to zatem przez pryzmat okoliczności dotyczących wyłącznie osoby zmarłej, a nie okoliczności dotyczących samego uprawnionego do renty rodzinnej. Odwołująca się w dacie wydania decyzji o ustaleniu jej prawa do renty rodzinnej spełniała ustawowe kryteria przyznania prawa do tego świadczenia i do chwili obecnej po jej stronie nie zaszły żadne okoliczności powodujące konieczność ponownego ukształtowania tegoż prawa i wysokości świadczenia. Wobec braku po stronie skarżącej zaistnienia przesłanek do zmiany w prawie do renty rodzinnej, ingerencja w wysokość świadczenia, po znacznym okresie czasu od ustalenia tego prawa oraz nabycia uprawnień emerytalnych przez jej zmarłego męża, musi być oceniona za niedopuszczalną w kontekście art. 2 Konstytucji.

Sąd Okręgowy przypomniał, że w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2016 r. wskazano, iż ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Autorzy projektu zwracali uwagę, że mimo ponownego ustalania wysokości rent rodzinnych na podstawie art. 15b ustawy zaopatrzeniowej obniżeniu uległa stosunkowo niewielka liczba tych świadczeń. Dążąc do tego, aby świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, zarówno tych pobierających emerytury policyjne, jak i policyjne renty inwalidzkie, a także renty rodzinne po tych funkcjonariuszach, zostały realnie zmniejszone, ustawodawca zdecydował się wprowadzić nowe rozwiązania prawne. W projekcie ustawy nowelizującej z 2016 r. wyrażono pogląd, że zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL, ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje. W zakresie obniżania wysokości

politycznych rent rodzinnych zauważano, że wprowadzie może się wydawać, iż osoby je pobierające nie uczestniczyły bezpośrednio w działaniach aparatu bezpieczeństwa PRL, jednakże osoby te korzystały z profitów, jakie dawała służba ich małżonków (czy rodziców) na rzecz totalitarnego państwa (w szczególności materialnych, wynikających z wyższych uposażeń). Obniżenie rent rodzinnych po byłych funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa należy zatem traktować jako naturalną, w odczuciu sprawiedliwości społecznej, potrzebę zbliżenia tych świadczeń do otrzymywanych przez małżonków bądź dzieci osób, które poniosły szkodę w wyniku służby tych funkcjonariuszy.

Odnosząc przedstawione *ratio legis* wprowadzenia nowych rozwiązań do sytuacji odwołującej się, Sąd pierwszej instancji podkreślił, że jest to druga procedura obniżenia świadczenia z uwagi na wykonywanie przez męża skarżącej służby w organach bezpieczeństwa państwa, zaś obecnie ten sam okres służby - z racji zakwalifikowania jako służba na rzecz państwa totalitarnego – jest przesłanką ponownego obniżenia świadczenia stanowiącego podstawę do ustalenia renty rodzinnej członkowi rodziny zmarłego i ograniczenia wysokości tejże renty do średniego poziomu renty rodzinnej z systemu powszechnego zabezpieczenia społecznego.

W kontekście powyższego, odwoływanie się przez ustawodawcę do konieczności zniesienia przywilejów emerytalno-rentowych, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, pozostaje w sprzeczności z faktem, że przyznanie świadczeń emerytalno-rentowych dla odwołującej się nastąpiło w zgodzie z regułami ustawy zaopatrzeniowej obowiązującej w dacie nabycia prawa do renty rodzinnej. M. A. na mocy prawomocnej decyzji organu rentowego nabyła prawo do renty rodzinnej w 1998 r. Wydanie decyzji obniżającej stronie skarżącej świadczenie, które zostało jej uprzednio przyznane zgodnie z obowiązującym prawem, nie stanowi realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale jest w istocie sankcją represyjną i dyskryminującą, o czym świadczy zastosowanie przelicznika 0,0% za lata służby męża odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa. Sprzeczność z tymi zasadami pogłębia fakt przeniesienia powyższej odpowiedzialności na członków rodziny, w tym wdowy i dzieci po funkcjonariuszach, po których przysługuje prawo do renty rodzinnej.

Mąż odwołującej się przed 1990 r. pełnił służbę zakwalifikowaną przez ustawodawcę jako służba na rzecz totalitarnego państwa, a tymczasem w 2016 r. ustawodawca przyjmuje fikcję prawną, powodującą takie ustalenie wysokości świadczenia, jakby zmarły nie pełnił jakiejkolwiek służby, bo nie miała ona przełożenia na wysokość świadczenia emerytalnego przysługującego mu do dnia śmierci. Przyjęcie wskaźnika 0,0% dla ustalenia wysokości świadczenia za okres służby na rzecz totalitarnego państwa należy ocenić nie tyle jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji represyjnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem męża/ojca wnioskodawcy, które taką sankcję by uzasadniało. Takie ukształtowanie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru świadczenia wskazuje na represyjny charakter ustawy i jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa. Ustawodawca zastosował względem odwołującej się sankcję nie za to, co robił zmarły członek jej rodziny, a tylko za to, w jakich organach państwa służył oraz - co szczególnie istotne - przy odniesieniu takiej represji do członka rodziny z uzasadnieniem bazującym jedynie na przypuszczeniu i ogromnym uogólnieniu, że skarżąca korzystała z profitów, jakie dawała jej służba męża na rzecz totalitarnego państwa. Ustawodawca doprowadził więc do sytuacji, w której na mocy przepisu prawa uchwalonego w odległym czasie po zakończeniu służby przez członka rodziny odwołującej się i już po jego śmierci, skarżąca ponosi odpowiedzialność za to, że przysługuje jej świadczenie po osobie uznanej przez ustawodawcę za sługę reżimu totalitarnego. Taka regulacja narusza zasadę demokratycznego państwa.

Nawiązując do treści płynących z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09, wydanego na tle uprzednio obowiązującej ustawy dezubekalizacyjnej z dnia 23 stycznia 2009 r., Sąd Okręgowy przyjął, że ingerencja w prawa do emerytur i rent byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL była dopuszczalna, jako że zostały one uzyskane niegodziwie i nawet w sytuacji, gdy doszło do znacznego upływu czasu od daty nabycia tych praw, to ingerencję w ich wysokość uzasadniał ważny interes społeczny. Tym interesem było rozliczenie się z okresem, kiedy państwo pozbawione było demokratycznych struktur, a w szczególności z funkcjonariuszami aparatu bezpieczeństwa okresu PRL, którzy zwalczali dążenia niepodległościowe obywateli. Natomiast obecnie wprowadzone

zmiany dotyczą ingerencji w prawo do świadczenia w postaci renty rodzinnej, będącej wszak świadczeniem o charakterze alimentacyjnym, a uzasadnieniem dla objęcia uprawnionych do tego świadczenia sankcją jego obniżenia są okoliczności wprost nieodnoszące się do tych osób (w postaci służby w organach na rzecz totalitarnego państwa). W tej sytuacji nie może być mowy o tym, że odwołująca się nabyła prawo do świadczenia w sposób niegodziwy.

Sąd Okręgowy podzielił stanowisko, że zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne, w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń, lecz niewątpliwie powinno to następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji RP. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są co do zasady prawami nabytymi słusznie i jedynie w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości, zważywszy przy tym, iż Konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych oraz w przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, który dąży do realizacji interesu ogólnospołecznego.

W decyzja z 14 maja 2013 r., 15189/10 (LEX nr 1324219) Europejski Trybunał Praw Człowieka, przyznał, że ustawodawca krajowy ma prawo zlikwidować przywileje finansowe o charakterze politycznym, przyznane byłym funkcjonariuszom przez reżimy totalitarne. Może to uczynić pod warunkiem, że podjęte kroki nie są niewspółmierne. Rozważania na temat ochrony praw nabytych znalazły się także w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2014 r., K 43/12 (LEX nr 1461264), w którym wskazano, że prawo do emerytury jest prawem podmiotowym, podlegającym takiej samej ochronie jak inne prawa konstytucyjne, przy czym jego treść jest współwyznaczana przez ustawę. Równocześnie zauważono, że ustawa nie może ingerować w istotę tego prawa i powinna charakteryzować się dużym stopniem szczególności. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych.

Tego rodzaju uzasadnienia i rozważań - w szczególności w odniesieniu do rent rodzinnych - nie ma w projekcie ustawy nowelizującej z 2016 r., poza ogólnym odwołaniem się do zasad sprawiedliwości społecznej. Trzeba podkreślić, że ustawodawca dokonał już raz likwidacji przywilejów emerytalnych dla funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa i obecnie, po pierwsze - nie ma żadnego uzasadnienia stwierdzenie, że u podstaw uchwalenia ustawy nowelizującej z 2016 r. leży konieczność wyeliminowania istniejącego uprzywilejowania byłych funkcjonariuszy, a po drugie - obecnie wypłacane świadczenia emerytalno-rentowe nie zostały przyznane przez reżimy totalitarne a ukształtowano je już w państwie demokratycznym. Wprowadzając kolejną obniżkę świadczeń emerytalnych oraz zasadę obniżenia także rent rodzinnych, choć poprzednia ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. nie przewidywała ingerencji w to prawo, ustawodawca nie wskazał na żadne nowe okoliczności, które uzasadniałyby prymat interesu ogólnego nad prawem strony odwołującej się do już ukształtowanego jej prawa do zabezpieczenia społecznego i to na mocy prawomocnej decyzji organu rentowego, opartej o obowiązujące przepisy prawa, wydanej 19 lat przed weryfikacją wysokości świadczenia. Powołanie się na konieczność poprawienia przez ustawodawcę uprzednich rozwiązań nie świadczy o potrzebie zaspokojenia poczucia sprawiedliwości i nie może uzasadniać głębokiej ingerencji w prawo własności odwołującej się, skoro świadczenie obniżono tak istotnie. Ustawodawca, ograniczając wysokość świadczenia skarżącej, sięgnął do środka nieadekwatnego dla uzyskania usprawiedliwionego celu; uczynił to zarazem w sposób dotkliwie uciążliwy dla adresatów zakwestionowanych norm.

Wprowadzając zasadę obniżenia rent rodzinnych, ustawodawca arbitralnie przyznał sobie prawo do weryfikacji uprzednio wydanych decyzji w sposób de facto dowolny dlatego, że stworzył wcześniej nie dość dobrą ustawę. Tymczasem własne uchybienia, tak ustawodawcy, jak i organu administracji publicznej, nie powinny powodować negatywnych skutków dla obywatela działającego w dobrej wierze. W uchwale składu siedmiu sędziów z 26 kwietnia 2017 r., III UZP 1/17 (OSNP 2017 nr 9, poz. 114), zwracając uwagę na cel rent rodzinnych, Sąd Najwyższy jednoznacznie wskazał na niedopuszczalność odmowy prawa do renty rodzinnej przez weryfikację prawa do emerytury lub renty osoby zmarłej, ustalonej na skutek

błędu organu rentowego, argumentując, że taki sposób naprawienia własnego błędu przez organ rentowy naruszałby konstytucyjne zasady proporcjonalności oraz sprawiedliwości społecznej. Poprawianie przez ustawodawcę własnych rozwiązań tylko z uzasadnieniem, że poprzednie były nie dość dotkliwe, jest takim właśnie niedopuszczalnym naruszeniem praw słusznie nabytych. Bezsprzecznie konieczność wyważania interesów jednostki i interesu publicznego zobowiązuje ustawodawcę do wskazywania przesłanek wzruszania decyzji, które uniemożliwią arbitralne, niczym nieograniczone działania władzy publicznej. O ile na gruncie uprzedniej ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. takie przesłanki wzruszenia decyzji istniały - co potwierdził wyrok Trybunału Konstytucyjnego oraz decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - to obecnie, zdaniem Sądu Okręgowego, brak jest takiego uzasadnienia. Niewątpliwie doszło więc także do naruszenia zasady proporcjonalności.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że stronie odwołującej się obniżono świadczenie z odwołaniem się do konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych ze służbą członka jej rodziny na rzecz państwa totalitarnego, a nastąpiło to w 27 lat po transformacji ustrojowej. W takiej sytuacji - uwzględniając aspekt temporalny - działanie ustawodawcy w tym zakresie należy uznać za niedopuszczalne w demokratycznym porządku prawnym, bo mające niewiele wspólnego z zasadami sprawiedliwości społecznej, z zasadami demokratycznego państwa prawa, o których mówi art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoim orzecznictwie uwagę, że oceniając zgodność aktów normatywnych z analizowaną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione (wyrok z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001 nr 2, poz. 29).

Sąd Okręgowy przywołał również wskazówki płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2012 r., K 5/11 (OTK ZU 2012 nr 2A, poz. 16). W orzeczeniu tym oceniano możliwość weryfikacji decyzji emerytalno-rentowych, zwracając uwagę na nieakceptowalną sytuację, gdy po upływie kilku czy kilkunastu lat, w reakcji na dostrzeżone nieprawidłowości w procesie ustalania prawa do świadczeń, organ uzyskuje doraźny instrument umożliwiający wzruszenie wcześniej

wydanej decyzji. Choć w orzeczeniu tym chodziło o działanie organu rentowego, to jednak nie oznacza to, że ustawodawca winien mieć nieograniczone temporalnie prawo do takiej ingerencji w ukształtowane zgodnie z prawem uprawnienia emerytalno-rentowe świadczeniobiorców, którzy mieli pełne prawo żyć w przeświadczeniu, że dowody raz już zweryfikowane i uznane za wystarczające, nie będą oceniane ponownie. Nieograniczona (tak w płaszczyźnie czasowej, jak i z punktu widzenia rodzajów uchybień, jakie miały miejsce przy ustalaniu prawa do świadczeń) możliwość rekwalfikacji dowodów, które stanowiły podstawę wydania pierwotnej decyzji potwierdzającej nabycie prawa, nie spełnia standardu wywodzonego z art. 2 Konstytucji. Odnosząc się do naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, Trybunał podzielił zarzut wnioskodawcy (Rzecznik Praw Obywatelskich), że ponowne ustalenie prawa do świadczeń musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, tak aby została zachowana równowaga między uzasadnionym interesem jednostki a interesem publicznym. Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że jakkolwiek w świetle art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji ustawodawca jest legitymowany do wytyczenia podstaw systemu zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, to pozostawiona mu swoboda wyboru jest ograniczona innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które powinny zostać uwzględnione przy wyborze konkretnych rozwiązań prawnych. Taką zasadą jest w szczególności zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a ponadto zasada proporcjonalności wymagająca zachowania równowagi między ochroną socjalną jednostki a ochroną interesu publicznego.

Cytowane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dało asumpt do zmian w ustawach emerytalnych i dodania w ustawie zaopatrzeniowej znowelizowanego art. 33 w brzmieniu nadanym z dniem 18 kwietnia 2017 r. ustawą zmieniającą z dnia 10 lutego 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 712).

Sąd Okręgowy podkreślił, że zdaje sobie sprawę, iż przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dodane ustawą nowelizującą z 2016 r. stanowią odrębną od powyższej podstawę prawną do zmiany prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych, lecz zwrócił uwagę, że nawet w sytuacji wydania takich decyzji w oparciu o sfałszowane dokumenty czy w wyniku przestępstwa, została wprowadzona 10 - letnia bariera, po której zmiana na niekorzyść uprawnionego nie

jest możliwa. Wprowadzenie takich rozwiązań argumentowano koniecznością respektowania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą proporcjonalności *sensu stricto*, tj. należytego wyważenia ochrony socjalnej jednostki w relacji do ochrony interesu publicznego, a także koniecznością nadania decyzjom organów emerytalnych stabilności niezbędnej w demokratycznym państwie prawnym, stanowiącej zarazem wyraz poszanowania zasady lojalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Te zasady zostały zupełnie zignorowane przy tworzeniu przepisu art. 24a ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd pierwszej instancji doszedł do wniosku, że zastosowanie wobec odwołującej się norm z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej narusza konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, prawa do ochrony dobrego imienia oraz zabezpieczenia społecznego.

Ugruntowane jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, że zasady leżące u podstaw art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonego w Paryżu 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 157), a więc zasady ochrony własności i mienia, znajdują zastosowanie w stosunku do rent i emerytur, bowiem prawo do emerytury lub renty stanowi prawo majątkowe w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 (tak np. w sprawie Lakićević i inni przeciwko Serbii i Czarnogórze, skargi do ETPCz nr 27458/06, 37205/06, 37207/06 i 33604/0). Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie (ostatnio wyrok z 14 czerwca 2016 r. w sprawie Philippou przeciwko Cyprowi, skarga nr 71148/10; decyzja z 4 lipca 2017 r. w sprawie Mockiene przeciwko Litwie, skarga nr 75916/13) wskazuje, że zmniejszenie lub zaprzestanie wypłaty świadczenia emerytalnego może stanowić ingerencję w poszanowanie własności w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1. Ingerencja ta jest dopuszczalna, musi jednak być uzasadniona. Obowiązujący w Polsce system źródeł prawa przesądza, że w myśl art. 91 ust. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, ratyfikowana umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową. Przywracanie sprawiedliwości społecznej przez obniżenie emerytur *en bloc* wszystkim funkcjonariuszom służb i organów bezpieczeństwa, niezależnie od ich roli i pełnionej funkcji, było już przedmiotem poprzednich rozwiązań ustawowych

przyjętych w 2009 r. w tzw. pierwszej ustawie dezubekizacyjnej. Wówczas obniżono wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 31 lipca 1990 r. z 2,6% do 0,7% w związku z przyjęciem, że prawa te zostały nabyte niesłusznie. Sprawa decyzji wydawanych na podstawie tej ustawy była przedmiotem oceny przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, który stwierdził, że przyjęte wówczas przez polskie ustawodawstwo rozwiązanie było dopuszczalne - stanowiło kres przywilejom emerytalnym przysługującym członkom byłych komunistycznych służb bezpieczeństwa i zapewniło tym samym sprawiedliwość systemu emerytalnego w Polsce. Z tego punktu widzenia regulacje ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2016 r. są nie do pogodzenia z Protokołem nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której dochodzi do zmiany dotychczas obowiązujących przepisów, a co zaistniało w przedmiotowej sprawie. Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów czy rencistów, a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Stosownie zaś do art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Omawiane przepisy formułują więc zasadniczo dwa prawa podmiotowe: prawo do ochrony mienia i jego poszanowania oraz prawo do zabezpieczenia społecznego. W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości nabytych świadczeń. Jest to indywidualne prawo podmiotowe. Tym bardziej mieści się w nim zakaz arbitralnego obniżania tych świadczeń, motywowanego jedynie względami politycznymi, naruszającego zasadę równości, zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawo zabezpieczenia społecznego nie jest dziedziną, która ma za zadanie

wprowadzać sankcje za działania niemające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. W tym aspekcie kwestionowany przepis zdaje się mieć charakter represyjno-odwetowy, nieznajdujący ochrony w regulacjach konstytucyjnych i przepisach prawa międzynarodowego. Kwestionowane przez odwołującą się przepisy ustawy nowelizacyjnej z 2016 r. w sposób nieusprawiedliwiony i zarazem drastycznie naruszający prawo jej własności, ingerują w słusznie nabyte przez nią jeszcze w 1998 r. prawo do renty rodzinnej, a więc nabyte 19 lat przed weryfikacją wysokości świadczenia przeprowadzonej w 2017 r.

Dokonując samodzielnie oceny zgodności z Konstytucją RP omawianych unormowań ustawy nowelizującej z 2016 r., Sąd Okręgowy uznał, że przepisy te są niezgodne ze wskazanymi wyżej i szczegółowo omówionymi przepisami oraz zasadami konstytucyjnymi. Tym samym rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie winno być oparte o przepisy ustawy zaopatrzeniowej, lecz bez stosowania niezgodnych z konstytucją RP przepisów: art. 15c, art. 22a, 24a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b tej ustawy.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 5 lipca 2021 r. oddalił apelację organu emerytalnego od orzeczenia pierwszoinstancyjnego.

Sąd odwoławczy podzielił ustalenia faktyczne i rozważania prawne Sądu Okręgowego. Podkreślił, że M. A. nabyła prawo do renty rodzinnej 10 czerwca 1998 r., a więc prawie 20 lat przed wejściem w życie przepisów ponownie nowelizujących ustawę zaopatrzeniową i wprowadzających do niej art. 24a. Nowelizacja przepisów ustawy po tak długim okresie pobierania świadczenia skutkuje postawieniem ponad siedemdziesięcioletniej odwołującej się w sytuacji, gdy zostaje pozbawiona większej części świadczenia rentowego, właściwe bez możliwości uzyskania innego źródła utrzymania, czy też zwiększenia ewentualnych świadczeń z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, o ile takie świadczenia w ogóle by jej przysługiwały. Ustawodawca niejako „zaskoczył” skarżącą nową regulacją.

Jak wynika z przytoczonej przez Sąd pierwszej instancji uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2017 r., III UZP 1/17, nie jest dopuszczalne zweryfikowanie błędnej decyzji przez organ rentowy w postępowaniu dotyczącym przyznania renty rodzinnej w odniesieniu do osoby, która już nie żyje.

Można więc stwierdzić, że tak długo, jak ustalone przez organ rentowy prawo do świadczenia nie zostało zweryfikowane (co może nastąpić jedynie za życia świadczeniobiorcy), nie jest dopuszczalne pozbawienie z powodu błędu organu rentowego prawa do renty rodzinnej. Pogląd ten nadal zachowuje swoją aktualność, choć w rozpoznawanej sprawie należy raczej mówić o błędzie ustawodawcy, który dopiero teraz podjął działania skutkujące obniżeniem świadczeń dla osób, które związane były z reżimem komunistycznym. Mając powyższe na względzie, Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że ustawodawca likwidując spuściznę po totalitarnym systemie, powinien uwzględnić również fakt, że w przypadku osób uprawnionych do renty rodzinnej nie jest możliwe dokonywanie weryfikacji przysługujących im świadczeń po upływie kilkudziesięciu lat.

Powyższe rozważania doprowadziły Sąd odwoławczy do stwierdzenia, że nie jest możliwe zastosowanie przepisu art. 24a ustawy zaopatrzeniowej do ponownego ustalenia wysokości świadczenia rentowego odwołującej się.

W wywiedzionej od powyższego wyroku skardze kasacyjnej organ emerytalny podniósł zarzut naruszenia prawa materialnego: 1) art. 178 w związku z art. 7 i art. 8 Konstytucji RP oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, polegającego na przyjęciu przez Sąd drugiej instancji stanowiska, że sąd powszechny rozpoznający odwołanie może nie zastosować przepisu prawa, na podstawie którego wydano zaskarżoną decyzję, uznając go za niekonstytucyjny; 2) art. 188 Konstytucji RP w związku z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, polegającego na wydaniu rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności art. 24a ustawy zaopatrzeniowej w „zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego, mimo jednoznacznego przydzielenia przez ustawę zasadniczą kompetencji w zakresie oceny zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją RP wyłącznie Trybunałowi Konstytucyjnemu; 3) art. 24a w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 1 i art. 2 ust. 2 i ust. 4 ustawy nowelizującej z 2016 r., przez ich niezastosowanie w sytuacji, gdy bezspornym jest, że mąż odwołującej się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenia spornego świadczenia; 4) art. 2, art. 32, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, przez autonomiczne

uznanie, że art. 24a ustawy zaopatrzeniowej narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę równości wobec prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych, w sytuacji gdy zakwestionowany przepis wprowadzony został w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów, niesłusznie przyznanych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa (a co za tym idzie - również członkom ich najbliższej rodziny) oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego; 5) art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w związku z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd drugiej instancji, że wskutek ponownego przeliczenia świadczeń odwołującej się, dokonanego na podstawie przepisów ustawy zmieniającej oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, doszło do naruszenia jej praw nabytych, prawa własności, podczas gdy przepisy wyżej wymienionych ustaw nie pozbawiły odwołującej się świadczenia z zaopatrzenia emerytalno-rentowego, a jego wysokość została jedynie ograniczona i to do kwoty przewyższającej minimalną wysokość tego typu świadczeń wypłacanych w Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z tym nieprawidłowe było przyjęcie przez Sąd drugiej instancji, że świadczenie odwołującej się uległo drastycznemu obniżeniu i wskutek tego naruszona została zasada proporcjonalności, którą należy brać pod uwagę, oceniając dopuszczalność oraz zgodność z Konstytucją RP dokonywanych przez prawodawcę zmian w przepisach odnoszących się do zaopatrzenia emerytalno-rentowego.

W podstawach naruszenie prawa procesowego skarżący podniósł zarzut obrazy: 1) art. 193 Konstytucji RP w związku z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, przez nieskierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w związku z podzieleniem przez Sąd Apelacyjny w Warszawie wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą przepisów, w oparciu o które wydano zaskarżoną decyzję, tj. art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, a w konsekwencji tego - orzeczenie „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego, mimo braku kompetencji w tym zakresie; 2) art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. w związku z art. 188 oraz art. 193 Konstytucji RP, przez nie zawieszenie postępowania z uwagi na skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych odnośnie zgodności z Konstytucją RP samego sposobu i trybu uchwalenia ustawy nowelizującej z 2016 r., jak i zgodności z Konstytucją RP zapisów art. 15c oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, zarejestrowanych pod sygn. akt P 4/18 i P

16/19 w sytuacji, gdy głównym zarzutem odwołującej się była właśnie przedmiotowa niezgodność z Konstytucją RP przepisów, w oparciu o które wydano zaskarżoną decyzję, podzielana również przez Sąd zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji.

Wobec przedstawionych zarzutów skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w Warszawie z 27 lipca 2017 r. oraz rozstrzygnięcie o kosztach postępowania według norm przepisanych; ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wypada podkreślić, że Sady obydwu instancji ustaliły, iż mąż odwołującej się R. S. pełnił w okresie od 1 grudnia 1960 r. do 30 czerwca 1979 r. służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Odwołująca się nie wskazywała zaś na żadne okoliczności ani nie przedstawiła jakichkolwiek dowodów mogących podważyć treść wydanej przez Instytutu Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby jej męża, ani nie podnosiła istnienia przesłanek odstąpienia od zastosowania spornego mechanizmu obniżania świadczeń emerytalno-rentowych wynikających z art. 15c ust. 5, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej czy art. 8a ustawy nowelizującej z 2016 r. Trudno natomiast podzielić dywagacje Sądów orzekających w sprawie na temat ewentualnych konsekwencji – dla wyniku niniejszej sporu - niemożności zakwestionowania przez samego funkcjonariusza (z uwagi na jego śmierć) rzetelności informacji IPN i (jak można się domyślać) wykazania, że swoimi działaniami nie przyczyniał się on do umacniania reżimu komunistycznego.

Prawdą jest, że w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) wyrażono pogląd, zgodnie z którym stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie

informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem służących reżimowi komunistycznemu naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. W rezultacie, co do zasady, to od wyniku postępowania dowodowego zależy ocena prawna spornego okresu z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w której bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby.

Trzeba zauważyć, że skoro art. 13b ust. 1 ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to można przyjąć, iż istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji IPN), że służba w tych jednostkach była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma zatem istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, iż 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 (wyroki Sądu Najwyższego: z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, LEX nr 3602783 i z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400). Sąd Najwyższy przyjmuje, 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. Brak takich działań samoistnie nie wyklucza owej

kwalifikacji (wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 3506736). W wyroku tym stwierdzono, że "naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka" jest wypadkową działań "instytucjonalnych" oraz "indywidualnych", wyjaśniając, że "totalitaryzm" jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w "kooperatywnych działaniach" ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W rezultacie Sąd Najwyższy uznał, że w trakcie kwalifikacji dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie jest wystarczające podkreślenie, iż odwołujący się 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.

Z poczynionych w sprawie ustaleń wynika zaś, że jednostki, w których służył mąż odwołującej się, spełniają kryterium organu totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy nowelizującej z 2016 r., a przebieg służby R. S. dowodzi, że zwalczał on ruchy opozycyjne w stosunku do ówczesnej władzy. Kwalifikacja tejże służby jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie powinna budzić wątpliwości. Brak też przesłanek, by twierdzić, że M. A., jako żona a następnie wdowa po zmarłym funkcjonariuszu uprawniona do renty rodzinnej po nim, nie była beneficjentką korzyści płynących z tak kwalifikowanej służby męża.

Wobec faktu pełnienia przez męża odwołującej się służby na rzecz totalitarnego państwa, obecny spór sprowadza się do kwestii prawnej, jaką jest prawidłowość zastosowania wobec M. A. przewidzianego w znowelizowanej ustawie zaopatrzeniowej mechanizmu obniżenia renty rodzinnej.

Analizę prawidłowości zaskarżonego wyroku wypada rozpocząć od ustosunkowania się do materialnoprawnych i procesowych zarzutów kasacyjnych dotyczących dopuszczalności zastosowania przez Sądy orzekające w sprawie rozproszonej kontroli konstytucyjnej (czy też prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa ustawowego).

Oczywiste jest, że sądy i inne organy stosowania prawa nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego stosowania w

każdym przypadku (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001 nr 1, poz. 5; wyroki Sądu Najwyższego: z 30 października 2002 r., V CKN 1456/00, LEX nr 57237; z 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03, OSNC 2005 nr 4, poz. 71; Rzeczpospolita 2005 nr 5, s. 4, z glosą K. Grzesiowskiego; Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa 2005 nr 4, poz. 22, z glosą M. Jasińskiego; z 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, LEX nr 1940564). Niemniej orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), 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. Przeto odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami (wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585 oraz postanowienie z 21 czerwca 2023 r., III USK 268/22, niepublikowane). Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji (uchwała Sądu Najwyższego z 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34).

Powyższe stanowisko jest utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego - Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Nawiązuje do uprzednio wyrażonego poglądu, że stosowanie Konstytucji nie jest zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie przepis ten w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w takich samych sprawach. Trzeba jednak zaznaczyć, że - z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe - odmowa

zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu (wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585).

W judykaturze akcentuje się (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 sierpnia 2021 r., III USK 536/21, LEX nr 3411751 i powołane tam orzecznictwo oraz wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113), że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193 Konstytucji), 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, w szczególności gdy brak odpowiedzi Trybunału w dłuższej perspektywie de facto wyklucza możliwość kontroli konstytucyjnej, pozostawiając ustawodawcy nieograniczone pole działalności ustawodawczej (tak zwana doktryna konieczności). Także w świetle uchwały Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21 (OSNP 2023 nr 3, poz. 25) nie budzi wątpliwości, że sąd rozpoznający sprawę, pozbawiony możliwości skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w trybie art. 193 Konstytucji RP o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisu ustawy stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia w sprawie ze względu na przyczyny wskazane w art. 59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 2393), może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna go za niezgodny z Konstytucją RP.

Rozważając problematykę rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, godzi się podkreślić, że następuje ona na tle konkretnego stanu faktycznego w konkretnej sprawie. Koncentruje się więc na procesie wykładni i stosowania prawa. W tym zakresie wykorzystywanie koncepcji rozproszonej kontroli konstytucyjności

prawa służy zapobieganiu wydawania orzeczeń na podstawie niezgodnych z Konstytucją przepisów ustawy, prowadzących do niesprawiedliwego rozstrzygnięcia, a więc ochronie praw podmiotów uczestniczących w prowadzonym przed sądem postępowaniu. Możliwość odmowy zastosowania przez sąd normy oczywiście niezgodnej z Konstytucją stanowi wyraz nie tylko realizacji idei konstytucjonalizacji prawa oraz adekwatnej ochrony praw i wolności jednostki, ale także poszanowania zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (P. Kardas: Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, s. 28-29). Powyższe oznacza, że dokonując wykładni przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją, sądy powszechne nie decydują o uchyleniu obowiązywania konkretnych przepisów prawnych, nie zastępują również ustawodawcy w jego kompetencjach, natomiast oceniają one, czy przepisy aktów prawnych niższego rzędu nie naruszają uprawnień przyznanych podmiotom w Konstytucji w realiach konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawy (wyrok Sądu Najwyższego z 15 lutego 2023 r., II PSKP 37/22, LEX nr 3518318).

Warto nadmienić, że są dwie podstawowe przyczyny uzasadniające powszechność instytucji pytań prawnych do sądu konstytucyjnego. Pierwsza wiąże się z przyjętymi w systemach kontynentalnych ustaleniami dotyczącymi wykładni prawa. Ustalenie treści prawa bez dokonania jego wykładni jest niemożliwe. W ramach sądowej wykładni prawa konieczne jest dokonywanie wykładni ustaw w zgodzie z konstytucją. Sąd ma obowiązek nie tylko dokonywać wykładni przepisu ustawy w zgodzie z konstytucją – gdy w drodze wykładni nie da się usunąć sprzeczności przepisu ustawy z konstytucją, sąd nie powinien opierać swojego rozstrzygnięcia na takim przepisie ustawy. Druga przyczyna wiąże się z konstytucjonalizacją środków ochrony praw konstytucyjnych, wśród których prawo do sądu ma zasadnicze znaczenie. Na płaszczyźnie stosowania prawa większość rozstrzygnięć dotyczących ochrony praw człowieka podejmują sądy. Skutkuje to powiązaniem roli sądów i trybunału konstytucyjnego w procesie ochrony nadrzędności konstytucji. To przede wszystkim sądy w swojej działalności orzeczniczej stykają się z problemem hierarchicznej niezgodności norm prawnych. Dlatego sądy powinny mieć możliwość inicjowania postępowania przed trybunałem

konstytucyjnym. Innymi słowy, włączenie sądów w proces kontroli konstytucyjności prawa ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania nadrzędności konstytucji, w szczególności dla ochrony praw człowieka. To, w jaki sposób sądy są włączone w ten proces, zależy między innymi od ustrojowej pozycji trybunału konstytucyjnego oraz od zakresu jego kompetencji (P. Tuleja: Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny, PS 2017, z. 6).

W nauce prawa określono trzy warunki, których spełnienie uzasadnia kompetencją do odmowy zastosowania (czyli do pominięcia) przez sąd w indywidualnej sprawie niekonstytucyjnego przepisu ustawowego. Ma to miejsce wówczas, gdy sąd uzna, że: po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną; po drugie, że w sprawie nie wypowiedział się dotąd Trybunał Konstytucyjny i po trzecie, nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (L. Garlicki: Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sądowy 2016 nr 7-8, s. 22).

Jak skonstatował Sąd Najwyższy w wyroku z 12 sierpnia 2020 r., II PK 4/19 (LEX nr 3071522), odwołanie do standardu konstytucyjnego jest niezbędne, by w efekcie dokonać wykładni przepisu w zgodzie z ustawą zasadniczą (wykładnia prokonstytucyjna). Taki zabieg jest możliwy i prowadzi do sytuacji, w której obok normy ustawowej zastosowana zostanie norma konstytucyjna jako dyrektywa interpretacyjna, sprzyjając tym samym wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. W literaturze przedmiotowej rozwiązanie określa się mianem współstosowania interpretacyjnego jako jednej z form bezpośredniego stosowania Konstytucji (M. Haczkowska: Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w działalności orzeczniczej sądów, Przegląd Sejmowy 2005 nr 1, s. 57 - 63 i podana tam literatura oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK-A 2005 nr 10, poz. 111).

Przy dokonywaniu prokonstytucyjnych wykładni trzeba jednak mieć na uwadze, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, interpretacja zasad Konstytucji winna być prowadzona zgodnie z założeniem, w myśl którego jeżeli określona problematyka uregulowana jest przez bardziej szczegółowe, "bliższe" określonym

zagadnieniom, normy konstytucyjne, to są one właściwym wzorcem kontroli zgodności z Konstytucją ustaw dotyczących tej problematyki. Nie należy w takich sytuacjach odwoływać się do naczelných zasad ustrojowych, które również - choć w sposób bardziej abstrakcyjny i mniej precyzyjny - danej problematyki dotyczą. Stanowi to pewne nawiązanie do powszechnie przyjętej w prawoznawstwie zasady kolizyjnej, w myśl której przepis szczególny wyłącza stosowanie przepisu ogólnego. W analogii do tej reguły wypada stwierdzić, że "szczególna" regulacja konstytucyjna wyłącza stosowanie jako wzorca kontroli norm o większym stopniu ogólności. Trzeba założyć, że racjonalny ustawodawca konstytucyjny nie powtarza w różnych przepisach takich samych norm o randze konstytucyjnej. Stąd nie do zaakceptowania jest stanowisko zakładające, że jedna norma o randze konstytucyjnej może w takim samym kształcie być pochodną wielu traktowanych odrębnie przepisów Konstytucji. Oznaczałoby to bowiem, że jeden z tych przepisów jest - przynajmniej częściowo - zbędny, gdyż jego treść jest tylko prostym powtórzeniem innych rozwiązań konstytucyjnych. Założenie takie stałoby w sprzeczności z podstawowymi zasadami wykładni prawa, a nie można zaprzeczyć, że Konstytucja przy całej swej specyfice jest aktem normatywnym i jako taki winna być przez Trybunał Konstytucyjny interpretowana (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003 nr 4, poz. 33).

W doktrynie prawa zauważa się (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021), że wykładnia prokonstytucyjna umożliwia wskazanie takiego sposobu rozumienia przepisu, który najpełniej odpowiada normom, zasadom i wartościom konstytucyjnym. Nakaz wykładni prokonstytucyjnej może być zatem uznany za dyrektywę wykładni optymalizacyjnej, bowiem spośród różnych możliwych sposobów rozumienia przepisu ustalonych jako zgodne z Konstytucją obliuguje on do wyboru takiego rozumienia, które będzie zgodne z Konstytucją w stopniu najwyższym. Stosowanie powyższych metod wykładni umożliwia „promieniowanie” ustawy zasadniczej na inne normy prawne, gwarantując spójność aksjologiczną systemu prawnego, pewność prawa oraz stabilizację i przewidywalność rozstrzygnięć. W sytuacji, gdy są możliwe różne sposoby interpretacji przepisu, należy dokonać wykładni w zgodzie z Konstytucją. Priorytet ma bowiem stosowanie prawa prowadzące do zachowania

domniemania zgodności z Konstytucją i - w efekcie - stabilizacji systemu prawnego. Dopiero jeżeli prokonstytucyjna wykładnia danej regulacji prawnej nie prowadzi do jednoznacznego ustalenia treści normy (kwalifikowana niejasność przepisu), uzasadnione jest stwierdzenie jej niekonstytucyjności ze względu na naruszenie zasady poprawnej legislacji, wzmocnionej przez przepisy Konstytucji ustalające szczególne wymogi co do określoności przepisów prawnych w niektórych gałęziach prawa czy w odniesieniu do niektórych zagadnień. Nie można również a priori zakładać, że ustawa będzie stosowana w sposób niezgodny z Konstytucją, w sytuacji gdy jej prokonstytucyjna wykładnia jest możliwa.

W świetle powyższych rozważań wypada stwierdzić, że chybiony jest kasacyjny zarzut naruszenia prawa materialnego (art. 178 w związku z art. 7 i art. 8 oraz art. 188 Konstytucji RP w związku z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej) przy ferowaniu zaskarżonego wyroku, sprowadzający się zanegowania kompetencji Sądów orzekających w sprawie do dokonania rozproszonej kontroli konstytucyjnej art. 24a ustawy zaopatrzeniowej i związane z nim zarzuty obrazy przepisów postępowania (art. 193 Konstytucji RP w związku z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. w związku z art. 188 i art. 193 Konstytucji RP), przez nieskierowanie w tej kwestii pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego i nie zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał adresowanych do niego pytań prawnych zarejestrowanych pod sygn. akt P 4/18 i P 16/19, skoro – jak przyznaje skarżący – pytania takie zostały już zadane Trybunałowi Konstytucyjnemu i z tego powodu Sąd Okręgowy w Warszawie zawieszał postępowania w sprawach o podobnym stanie faktycznym i prawnym. W niniejszym przypadku Sądy obu instancji zdecydowały zaś o procedowaniu w sprawie po bezskutecznym, kilkuletnim oczekiwaniu na orzeczenie Trybunału, gdy dalsze utrzymywanie tego stanu rzeczy oznaczało naruszenie prawa strony do rozpoznania jej sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) i narażało Skarb Państwa na odpowiedzialność odszkodowawczą z tego tytułu.

Pozostaje zatem rozważyć prawidłowość zastosowanej przez Sąd Okręgowy i zaaprobowanej przez Sąd Apelacyjny w przedmiotowej sprawie wspomnianej rozproszonej kontroli konstytucyjnej.

Ocenę tę warto rozpocząć od kilku uwag na temat charakteru prawnego decyzji organu rentowego, od której odwołanie inicjuje spór sądowy.

Decyzja organu rentowego, podobnie jak decyzja administracyjna, rozstrzyga co do istoty indywidualną sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych. Rozstrzygnięcie wykonawcy zabezpieczenia społecznego to jednostronny (konkretny i jednostkowy) akt stosowania materialnych i procesowych norm prawa zabezpieczenia społecznego, którego podjęcie następuje w ramach uniwersalnych (zarówno dla typu sądowego, jak i administracyjnego) reguł decyzyjnego modelu stosowania prawa (K. Antonów: Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej, Warszawa 2011, s. 162).

Zarazem jednak należy dostrzec, że decyzja organu rentowego w fazie realizacyjnej ustala ukształtowane *ex lege* uprawnienia świadczeniowe i ich wymiar oraz wskazuje zajście zmian w warunkach pobieranego świadczenia. Jakkolwiek bowiem rozstrzygnięcia organów emerytalnych (także wojskowych/„policyjnych”) wywołują zarówno skutki materialnoprawne, jak i liczne skutki proceduralne (w obszarze ich obowiązywania, wykonalności i trwałości), to jednak zazwyczaj tylko autorytatywnie potwierdzają powstałe *ipso iure* uprawnienia i obowiązki strony. Mają one bowiem na ogół (z nielicznymi wyjątkami, dotyczącymi np. opłaty dodatkowej) charakter deklaratoryjny, to znaczy ustalają sytuację prawną zainteresowanego, ale tylko przez konkretyzację materialnych norm prawa zabezpieczenia społecznego (K. Antonów: Sprawy..., s. 166-167). W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że decyzja deklaratoryjna uruchamia jedynie realizację stosunku prawnego, który wcześniej już istniał: „decyzja deklaratoryjna służy sprecyzowaniu uprawnień już istniejących” (J. Borkowski: Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych, Warszawa 1967, s. 28).

Nie ma zatem żadnych wątpliwości, że zmiana stanu prawnego stanowi okoliczność nie tylko uzasadniającą, ale wręcz nakazującą wydanie przez organ rentowy nowej decyzji deklaratoryjnej. Jej wydanie oznacza wykonanie znowelizowanych przepisów ustawy, przewidujących przeliczenie wysokości świadczeń.

W tym kontekście trzeba zastanowić się nad trafnością argumentacji Sądów orzekających w sprawie nawiązującej do uchwały Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2017 r., III UZP 1/17, w której uznano, że uprawniony członek rodziny nabywa prawo do renty rodzinnej po osobie, która w chwili śmierci, mimo niespełniania warunków, miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy na skutek błędu organu rentowego (art. 65 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Trzeba przypomnieć, że uchwała ta została podjęta w wyniku wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego złożonego w związku ze stwierdzeniem istnienia rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, istota rozbieżności sprowadzała się do interpretacji i ustalenia normatywnej treści art. 65 ust. 1 ustawy emerytalnej, zwłaszcza sformułowania „osoby, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy”, a ściślej - do odpowiedzi na pytanie, czy błędna decyzja organu rentowego ustalająca prawo do emerytury (renty) i w konsekwencji wypłata tego świadczenia (mimo niespełnienia ustawowych przesłanek jego nabycia) może uzasadniać nabycie prawa do renty rodzinnej po zmarłym świadczeniobiorcy.

Sąd Najwyższy wyjaśnił znaczenie normatywne pojęć: „ustalenie prawa” oraz „spełnianie warunku do uzyskania świadczenia” i uznał, że każdemu z nich należy przypisać samodzielne znaczenie. Spełnienie przesłanek do nabycia świadczenia prowadzi zawsze do nabycia prawa w rozumieniu art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej. Przy założeniu konieczności spełnienia obu warunków do nabycia prawa do renty rodzinnej zasadne jest twierdzenie, że jeden z nich – ustalenie prawa – byłby w istocie zbędny. Dopiero na tym tle Sąd Najwyższy odniósł się do zagadnienia dopuszczalności i warunków weryfikacji błędnej decyzji organu rentowego. Przyjął, że nie jest dopuszczalne zweryfikowanie błędnej decyzji przez organ rentowy w postępowaniu dotyczącym przyznania renty rodzinnej w odniesieniu do osoby, która już nie żyje. Stwierdził zatem, że tak długo, jak ustalone przez organ rentowy prawo do świadczenia nie zostało zweryfikowane (co może nastąpić jedynie za życia świadczeniobiorcy), nie jest dopuszczalne pozbawienie z powodu błędu organu rentowego prawa do renty rodzinnej.

Sąd Najwyższy podkreślił, że przedstawione powyżej rozumienie przesłanki nabycia prawa do renty rodzinnej jest zgodne z bogatym orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który zarówno w sprawie Moskal przeciwko Polsce (wyrok z 15 września 2009 r., skarga nr 10373/05, LEX nr 514351), jak i wielu późniejszych orzeczeniach analizował kwestię naruszenia art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, między innymi pod kątem błędu organu rentowego, okresu jaki minął między decyzją ustalającą i odmawiającą prawa do świadczenia, skutków finansowych dla świadczeniobiorcy oraz skutków społecznych ponownej decyzji. W rezultacie uznano, że weryfikacja prawa do świadczenia, wskutek czego doszło do odmowy owego prawa, była nieproporcjonalna, ponieważ pierwotne, wprowadzenie niezasadne ustalenie prawa do świadczenia wynikało wyłącznie z błędu organu rentowego, a skarżąca została pozbawiona środków do życia. Trybunał podkreślił również, że w kontekście praw majątkowych szczególne znaczenie należy przyznać zasadzie dobrego rządzenia. Zdaniem Sądu Najwyższego, analogicznie trzeba przyjąć w przypadku odmowy prawa do renty rodzinnej z powodu błędnej decyzji organu rentowego ustalającej prawo do świadczenia osoby zmarłej. Wniosek ten wydaje się bezdyskusyjny, jeżeli uwzględni się także funkcję renty rodzinnej. Nie ulega wątpliwości, że ma ona na celu zabezpieczenie społeczne osób do niej uprawnionych. Ma ona charakter majątkowy i alimentacyjny. Rekompensuje bowiem dochody utracone w związku ze śmiercią ubezpieczonego. Oczywiście jest, że organ rentowy ma prawo do korygowania własnych błędów. Jednak może to nastąpić jedynie w granicach określonych przepisami ustawy. Niedopuszczalne wobec tego byłoby przyznanie prawa do weryfikacji decyzji w sposób dowolny. Zasadniczo należy także zakładać, że własne uchybienia organu administracji publicznej nie powinny powodować negatywnych skutków dla obywatela działającego w dobrej wierze.

Godzi się zauważyć, że ani teza uchwały III UZP 1/17, ani też jej uzasadnienie nie znajdują zastosowania w sprawach dotyczących ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej członków rodziny zmarłego funkcjonariusza pełniącego za życia służbę na rzecz totalitarnego państwa. Po pierwsze, nie ma wątpliwości odnośnie do nabycia przez zmarłego funkcjonariusza prawa do jego świadczenia emerytalnego.

Po drugie, przedmiotem sprawy nie jest następca weryfikacja błędu organu rentowego odnośnie do nabycia przez funkcjonariusza świadczenia, ale wydanie przez organ rentowy nowej decyzji w przedmiocie wysokości świadczenia w wyniku zmiany stanu prawnego. Trzeba jednak odróżnić sytuację pozbawienia prawa do renty rodzinnej w związku z błędem organu rentowego od sytuacji, w której dochodzi do obniżenia wysokości renty rodzinnej w wyniku zastosowanie mechanizmu ustawowego (w interesie publicznym).

Przed przystąpieniem do oceny prawidłowości przeprowadzonego przez Sąd Okręgowy i zaaprobowanego przez Sąd Apelacyjny testu zgodności art. 24a ustawy zaopatrzeniowej z przepisami Konstytucji RP, warto nakreślić także konwencyjny kontekst kwestionowanego unormowania.

Wypada zatem przytoczyć treść art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako Konwencja), zatytułowanego Ochrona własności, zgodnie z którym każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

W decyzji CICHÓPEK i inni v. POLSKA z 14 maja 2013 r., skarga nr 15189/10, Europejski Trybunał Praw Człowieka wyjaśnił, że wszystkie zasady, które ogólnie znajdują zastosowanie w sprawach dotyczących art. 1 Protokołu nr 1, są równie istotne w przypadku świadczeń emerytalnych [i rentowych]. Dodał przy tym, że artykuł ten nie gwarantuje prawa do uzyskania tytułu własności. Analogicznie nie może być interpretowany jako zapewnienie prawa do emerytury o określonej wysokości. Nie ogranicza on wolności Układającego się Państwa co do podejmowania decyzji w zakresie wprowadzenia jakiejkolwiek formy systemu zabezpieczenia społecznego, czy też co do wyboru rodzaju lub wysokości świadczeń przyznawanych w ramach takiego systemu. Jednakże wówczas, gdy w Układającym

się Państwie obowiązuje ustawodawstwo przyznające prawo do emerytury z mocy prawa - uwarunkowane lub nieuwarunkowane odprowadzaniem wcześniejszych składek - ustawodawstwo takie musi zostać uznane za ustawodawstwo generujące interes majątkowy wchodzący w zakres stosowania art. 1 Protokołu nr 1 w odniesieniu do osób spełniających wymogi przez nie stawiane. Zmniejszenie wysokości lub zaprzestanie wypłaty świadczenia emerytalnego może tym samym stanowić ingerencję w poszanowanie własności, która musi zostać uzasadniona.

Pierwszym i najważniejszym wymogiem art. 1 Protokołu nr 1 jest zatem wymóg, by wszelkie ingerencje ze strony organu władzy publicznej w poszanowanie mienia były zgodne z prawem. Każda ingerencja w wykonywanie prawa własności musi realizować także uzasadniony prawnie cel. Przez wzgląd na swoją bezpośrednią znajomość społeczeństwa i jego potrzeb, organy władzy krajowej co do zasady znajdują się w lepszym położeniu niż sędzia międzynarodowy, jeżeli chodzi o ocenę tego, co leży w interesie "powszechnym" lub "publicznym". Tym samym na podstawie systemu ochrony ustanowionego przez Konwencję, to do organów władzy krajowej należy dokonywanie wstępnej oceny w przedmiocie zaistnienia problemu o wymiarze publicznym uzasadniającego przyjęcie środków, które będą stosowane w sferze wykonywania prawa własności. Tutaj, jak i w innych dziedzinach, na które rozciągają się gwarancje Konwencji, organy władzy krajowej cieszą się więc określonym marginesem uznania.

Zważywszy, że pojęcie "interesu publicznego" jest z konieczności szerokie, również margines uznania dostępny prawodawcy w zakresie wdrażania polityki socjalnej i gospodarczej powinien być szeroki. Trybunał wielokrotnie deklarował, że będzie akceptował osąd prawodawcy dotyczący tego, co leży w interesie "publicznym" czy "powszechnym", chyba że osąd ten jest w sposób oczywisty pozbawiony rozsądnej podstawy. Zasady te znajdują także zastosowanie do środków przyjmowanych w trakcie fundamentalnej reformy politycznego, prawnego i gospodarczego systemu państwa w czasie transformacji od reżimu totalitarnego do Państwa demokratycznego, zjawiska nieuchronnie pociągającego za sobą przyjmowanie ustawodawstwa gospodarczego i socjalnego na wielką skalę.

Margines ten nie jest jednakże nieograniczony. Trybunał musi upewnić się, że zachodzi rozsądna relacja proporcjonalności między zastosowanymi środkami a

celem, który ma zostać osiągnięty przez wszelkie środki stosowane przez Państwo. Wymóg ten jest wyrażany przez pojęcie "sprawiedliwej równowagi", która powinna zostać zachowana między wymogami powszechnego interesu społeczeństwa oraz wymogami ochrony praw podstawowych jednostki. W szczególności trzeba ocenić, czy przez wzgląd na ingerencję Państwa zainteresowana osoba nie musiała znosić nieproporcjonalnego i nadmiernego obciążenia.

Przy ocenie proporcjonalności środków przyjętych przez Państwa w odniesieniu do praw emerytalnych ważnym czynnikiem jest to, czy prawo skarżącego do pobierania świadczeń z odnośnego systemu ubezpieczenia społecznego zostało naruszone w sposób skutkujący upośledzeniem istoty tego prawa. Charakter odebranego świadczenia - w szczególności to, czy pochodziło ono ze szczególnie korzystnego systemu ubezpieczenia emerytalnego, dostępnego jedynie określonym grupom osób - również może zostać wzięty pod uwagę. Ocena będzie się różniła w zależności od szczególnych okoliczności danej sprawy i od sytuacji osobistej skarżącego; podczas gdy zupełne pozbawienie uprawnień skutkujące utratą środków do życia co do zasady będzie oznaczać naruszenie prawa własności, to zastosowanie rozsądnej i współmiernej obniżki świadczenia nie wywoła takiego skutku.

Problematyki zmniejszenia świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy publicznych dotyczy także wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 czerwca 2016 r., skarga nr 71148/10. Stwierdzono w nim, że świadczenia emerytalne funkcjonariusza publicznego (w tym przypadku - na Cyprze) stanowiły mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji a zmniejszenie lub odebranie emerytury nie stanowi ani uregulowania sposobu korzystania z własności, ani pozbawienia własności, lecz winno zostać rozpatrzone na podstawie zdania pierwszego akapitu pierwszego art. 1. W związku z tym istotę sprawy stanowiła kwestia proporcjonalności zastosowanego przez ustawodawcę rozwiązania, a ściślej - czy została zachowana sprawiedliwa równowaga między wymogami interesu powszechnego społeczeństwa a wymogami ochrony praw podstawowych przysługujących osobie. Zdaniem Trybunału, pozbawienie całości emerytury z większym prawdopodobieństwem będzie naruszało art. 1 Protokołu nr 1, podczas gdy redukcja emerytury, którą można uznać za rozsądną i współmierną,

prawdopodobnie nie narusza tego przepisu. To, czy sprawiedliwa równowaga została zachowana, w dużej mierze zależy zaś od okoliczności i konkretnych czynników danej sprawy, które mogą przeważać w jedną lub drugą stronę.

Podobnie w decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1 września 2015 r., skarga nr 13341/14, wydanej w sprawie, w której wraz z wejściem w życie ustaw budżetowych, w ramach stosowania nadzwyczajnych środków dyscypliny budżetowej, dokonano redukcji emerytury skarżącej. Trybunał uznał, że roczna redukcja emerytury skarżącej stanowiła obniżkę, która mogła wpłynąć na jej standard życia. Tym samym Trybunał stwierdził, że miała miejsce ingerencja w prawo skarżącej do poszanowania jej mienia w rozumieniu pierwszego zdania art. 1. Protokołu nr 1 do Konwencji. Dla zachowania zgodności z tym przepisem środek stanowiący ingerencję musi zaś spełniać trzy podstawowe warunki: musi zostać przeprowadzony "na warunkach przewidzianych przez ustawę", co wyklucza wszelkie arbitralne działanie po stronie władz krajowych; musi być "w interesie publicznym"; oraz musi zachowywać sprawiedliwą równowagę między prawami właścicieli a interesami społeczeństwa. Trybunał podkreślił, że ingerencja w prawa majątkowe skarżącej była przewidziana ustawą, jak wymaga tego art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Przypomniął, że ingerencja ze strony organu władzy krajowej w poszanowanie mienia może być jedynie uzasadniona, jeżeli służy uprawnionemu celowi publicznemu (lub ogólnemu). W związku z tym szeroki margines uznania jest zazwyczaj przyznawany państwu na mocy Konwencji wówczas, gdy chodzi o środki ogólne z zakresu polityki gospodarczej lub społecznej. Margines ten nie jest nieograniczony. Konieczne jest ustalenie, czy została osiągnięta "sprawiedliwa równowaga" między wymogami interesu powszechnego społeczeństwa a wymogami ochrony praw podstawowych przysługujących osobie. W szczególności Trybunał musi ocenić, czy przez wzgląd na ingerencję państwa zainteresowana osoba nie musiała znieść nieproporcjonalnego i nadmiernego obciążenia.

Także w sytuacji, w której dochodzi do obniżenia wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszu pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa, wypada stwierdzić, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zasadniczo dopuszcza zastosowanie tego rodzaju ustawowego mechanizmu w interesie publicznym, jakim jest rozliczenie reżimu komunistycznego

i pozbawienie byłych funkcjonariuszy niesłusznie nabytych przywilejów, jednak musi zostać zachowana zasada proporcjonalności przyjętych przez ustawodawcę krajowego środków dla osiągnięcia celu, jakim jest wyeliminowanie wygórowanych świadczeń, zwłaszcza po zmianie na ustrój demokratyczny (*vide*: sprawy Goretzky przeciwko Niemcom, decyzja nr 52447/99; Lessing i Reichelt przeciwko Niemcom, decyzja nr 49646/10).

We wspomnianej decyzji z 14 maja 2013 r., nr 15189/10, Europejski Trybunał Praw Człowieka podtrzymał swoje stanowisko, zgodnie z którym ustawodawca krajowy jest uprawniony do zniesienia przywilejów majątkowych o politycznym charakterze przyznanych byłym funkcjonariuszom przez reżimy totalitarne, gdyż osoby korzystające z takich przywilejów nie mają żadnej uzasadnionej prawnie ekspektatywy do zachowania swej uprzywilejowanej w tej mierze pozycji po przeprowadzeniu transformacji ustrojowej. Można tak jednak uczynić pod warunkiem, że przyjmowane środki nie są nieproporcjonalne (por. pkt 130-137 decyzji).

Odnosnie do istnienia interesu publicznego w ingerowaniu w prawa emerytalno-rentowe byłych funkcjonariuszy służb mundurowych Trybunał przyznał, że przy realizacji polityk społecznych i gospodarczych, w szczególności w toku transformacji od reżimu totalitarnego do państwa demokratycznego, władze państwowe cieszą się szerokim marginesem uznania przy decydowaniu o tym, co leży w interesie publicznym. To z konieczności uwzględnia przyjmowanie prawodawstwa dekomunizacyjnego w celu wyrównania rachunków z komunistyczną przeszłością oraz w celu usunięcia jej reliktyw z takich sfer, jak przywileje ekonomiczne przyznane uprzednio osobom należącym do dawnej elity, do służb mundurowych, a zwłaszcza do policji politycznej i do jej tajnych współpracowników lub innych osób, które odgrywały główne role w ochronie niedemokratycznego reżimu. Skarżący byli zaś funkcjonariuszami państwowych organów bezpieczeństwa, których racją bytu było naruszenie najbardziej fundamentalnych wartości, na jakich opiera się Konwencja.

Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że w celu zapewnienia większej sprawiedliwości systemu emerytalnego Państwo mogło w uprawniony sposób przyjąć środki mające na celu zakończenie uprzywilejowania emerytalnego uznawanego za niezasadne i nieuczciwie uzyskane. W tej kwestii Trybunał przychylił się także do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który odrzucił argument, jakoby

ustawa z 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, służyła celom zemsty i kary zbiorowej. Zmniejszenie przywilejów emerytalnych osób, które przyczyniały się do utrzymywania władzy, lub które czerpały korzyści z opresyjnego ustroju, nie może być postrzegane jako forma kary. Emerytury w niniejszej sprawie zostały obniżone przez krajowe ciało ustawodawcze nie dlatego, że skarżący popełnili przestępstwo lub byli osobiście odpowiedzialni za naruszenia praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane z powodów politycznych jako nagroda za usługi uznane za szczególnie pożyteczne dla komunistycznego Państwa. W rzeczy samej, zważywszy na powód ich przyznania oraz na sposób, w jaki zostały nabyte, nie można na nie spojrzeć inaczej niż jak na rażącą niesprawiedliwość z punktu widzenia wartości stanowiących fundament Konwencji. W tym stanie rzeczy istnienie lub nieistnienie osobistej winy osób korzystających z takich nieuczciwych przywilejów nie ma znaczenia przy rozstrzyganiu kwestii zgodności z art. 1 Protokołu nr 1 (pkt 142-145 decyzji).

W sprawie, w której zapadła powołana decyzja, skarżący duże znaczenie przywiązywali do faktu, że ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. została wprowadzona z opóźnieniem, to jest prawie 20 lat po zmianie ustroju politycznego Państwa. W tym zakresie Trybunał zauważył, że transformacja polityczna krajów postkomunistycznych obejmowała szereg złożonych, daleko idących i kontrowersyjnych reform, które z konieczności musiały zostać rozłożone w czasie. Rozmontowywanie komunistycznej spuścizny odbywało się stopniowo, a każde z państw obrało swą własną, czasami powolną drogę ku zapewnieniu, iż dawne niesprawiedliwości zostały naprawione, a rachunki wyrównane. Mimo, że po upadku reżimów totalitarnych państwa te mierzyły się z podobnymi problemami, to nie ma i nie może być wspólnego wzorca dla restrukturyzacji ich politycznych, prawnych lub społecznych ustrojów. Nie można też ustalić żadnych konkretnych ram czasowych ani tempa wymaganego dla zakończenia tego procesu. Mając na uwadze znaczenie

przypisane opinii decydentów krajowych w tej mierze, to do władz krajowych należy podjęcie decyzji, zważywszy na wymogi interesu publicznego, o chwili zastosowania takich środków. Zarzucana zaś Państwu Polskiemu zwłoka przy wprowadzaniu w życie zaskarżonych środków nie miała żadnego szkodliwego, retroaktywnego wpływu na prawa majątkowe skarżących. Wręcz przeciwnie, przez prawie 20 lat korzystali oni z uprzywilejowanych praw emerytalnych i pobierali niezmienione świadczenia. Z tego punktu widzenia szybsze zmniejszenie wymiarów ich świadczeń emerytalnych nie złagodziłoby straty finansowej, której poniesienie skarżący zarzucają.

Wreszcie w kwestii proporcjonalności zastosowanej przez Państwo Polskie ingerencji w uprawnienia emerytalno-rentowe byłych funkcjonariuszy, skarżący zarzucali, że zmniejszenie współczynnika wyliczania świadczenia emerytalnego z 2,6% obowiązującego w przypadku służb mundurowych do 0,7% obowiązującego w odniesieniu do okresów nieskładkowych w powszechnym systemie zaopatrzenia emerytalnego było drastyczne, niesprawiedliwe i nieproporcjonalne. Trybunał uznał jednakże, co potwierdziła pogłębiona analiza Trybunału Konstytucyjnego porównująca sytuację dawnych funkcjonariuszy [aparatu bezpieczeństwa publicznego] przed i po redukcji świadczeń z sytuacją zwykłego emeryta, że w dacie progowej 1 stycznia 2010 r. przeciętna emerytura funkcjonariusza w dalszym ciągu była o 58% wyższa niż przeciętna emerytura w powszechnym systemie emerytalnym i przeciętnie czterokrotnie wyższa niż ustawowe minimum emerytalne. Stało się tak przede wszystkim ze względu na fakt, że wynagrodzenia osób ubezpieczonych w powszechnym systemie zaopatrzenia emerytalnego były 50% niższe niż w służbach mundurowych, a w czasie ustroju komunistycznego wynagrodzenia w organach bezpieczeństwa były znacznie wyższe niż wynagrodzenia przeciętnych pracowników. Nadto współczynnik wykorzystywany do wyliczania zwykłych świadczeń emerytalnych w odniesieniu do okresów składkowych wynosił i nadal wynosi 1,3%, czyli stanowi połowę współczynnika 2,6% stosowanego w przypadku służb mundurowych. Inne elementy istotne dla określenia praw emerytalnych skarżących zostały niezmienione. Skarżący zachowali współczynnik 2,6% za każdy rok służby w demokratycznej Polsce, świadczenia rentowe i rentę rodzinną, a także szczególne dodatki przysługujące za służbę w szkodliwych warunkach. Te same zasady

indeksacji świadczeń będą miały zastosowanie przy kolejnych podwyżkach przysługujących im emerytur.

W świetle powołanego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dopuszczalna jest zatem ingerencja prawodawcy krajowego w uprawnienia emerytalne byłych funkcjonariuszy służb mundurowych w ramach rozliczeń ze spuścizną systemu komunistycznego pod warunkiem, że następuje ona w drodze ustawy i jest uzasadniona ważnym interesem publicznym oraz dokonywana jest z zachowaniem zasady proporcjonalności.

Przechodząc do analizy zgodności art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ze standardami konstytucyjnymi, godzi się przypomnieć, że zdaniem Sądów obu instancji, przepis ten pozostaje 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 m. A. 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 zaopatrzeniowej 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 dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 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 (zob. 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 (zob. 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 Konstytucyjny. 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 (por. 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 (por. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 15 września 1998 r.,

K 10/98; z 17 marca 2008 r., K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27, wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego 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 aprobowo 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 uprawnień); 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).

Wypada zauważyć, że pierwsza ustawa dezubekizacyja z 2009 r. mimo iż odnosiła się tylko do samych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa komunistycznego państwa i dotyczyła jedynie ich emerytur, wprowadzony ustawą mechanizm redukcji przywilejów emerytalnych tej grupy świadczeniobiorców – znacznie łagodniejszy od ustanowionego ustawą nowelizującą z 2016 r. – spotkał się z krytyką sędziów TK A. J., E.Ł., M. M., M.W., B.Z., którzy złożyli zdania odrębne do tego orzeczenia.

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 niezmienionym 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 więc 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). Trybunał 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 zauważyć, że powołana decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r., nr 15189/10, oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, dotyczą 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, Europejski Trybunał Praw Człowieka wziął 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 – jak podkreślił Trybunał – jego zastosowanie w odniesieniu do emerytur funkcjonariuszy (którzy wszak nie opłacali składek na ubezpieczenia społeczne) 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. Zatem także ocena proporcjonalności przyjętych w ustawie nowelizującej z 2016 r. rozwiązań musi być odmienna niż w przypadku ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. Dokonane ustawą nowelizującą z 2016 r. wyzerowanie wskaźnika podstawy wymiaru świadczenia za konkretne lata faktycznego pełnienia służby w wymienionych w przepisie formacjach 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 niesłusznie 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 pochodny 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 5.7.2001 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 niesamodzielnosci 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 rodzinnych 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 rekondyliacyjny 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 następczej 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 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 dotyka 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 z dniem 1 października 1983 r., a ona sama nabyła prawo do renty po zmarłym mężu od dnia 10 czerwca 1998 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 siedemdziesiąt lat i miała ograniczone możliwości dostosowania się do nowych warunków będących konsekwencją zastosowania wobec niej tego mechanizmu weryfikacji wysokości pobieranego świadczenia rentowego.

Nie podzielając zarzutów i wniosków kasacyjnych, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[ms]