



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 20 listopada 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jarosław Sobutka (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bielecki

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania U. K. następcy prawnego M. F.
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 20 listopada 2024 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 19 maja 2022 r., sygn. akt III AUa 2106/21,

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

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie decyzją z 2 sierpnia 2017 r. (KRR [...]) dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu dla M. F., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 1.666,53 zł. Podstawą wydania tej decyzji był art. 5 ust. 3, art. 6 w zw. 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 (tekst jednolity z dnia 6 maja 2016 r.; Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.) 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).

Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 13 kwietnia 2021 r. (sygn. akt XIII 1U 21285/18) wydanym w sprawie M. F. przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie o wysokość policyjnej renty rodzinnej: zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił stronie odwołującej prawo do policyjnej renty rodzinnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

Na skutek apelacji organu emerytalno-rentowego, Sąd Apelacyjny w Warszawie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 19 maja 2022 r. (sygn. akt III AUa 2106/21): oddalił apelację oraz zasądził od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na rzecz U. K. kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w instancji odwoławczej. W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd I instancji przeprowadził w sposób poprawny postępowanie dowodowe i na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego poczynił trafne ustalenia, a ustalony stan faktyczny

poddał ocenie prawnej, w wyniku której wyprowadził właściwe wnioski, skutkujące zmianą zaskarżonej decyzji. Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia dotyczące stanu faktycznego poczynione przez Sąd I instancji i przyjął je za własne, czyniąc je podstawą własnego rozstrzygnięcia. W sprawie nie było kwestionowane, że policyjna renta rodzinna, przysługująca M. F. po zmarłym mężu K. F., byłym funkcjonariuszu policji, została przyznana jej prawomocną decyzją z 5 maja 1995 r. Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie. Po otrzymaniu przez organ rentowy z Instytutu Pamięci Narodowej informacji z 1 czerwca 2017 r. (nr [...]) o przebiegu służby K. F. na rzecz totalitarnego państwa, w okresie od 17 marca 1945 r. do 30 września 1985 r., wysokość tego świadczenia została ponownie ustalona dla M. F. od 1 października 2017 r. W uzasadnieniu wyroku Sąd odwoławczy wskazał, że renta rodzinna stanowi odrębne świadczenie z systemu ubezpieczeń społecznych, wtórne w stosunku do prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu. Oznacza to, że nabycie renty rodzinnej nie stanowi przeniesienia świadczenia po zmarłym na rzecz członka jego rodziny, co byłoby równoznaczne z faktycznym dziedziczeniem emerytury lub renty po zmarłym. Jest to nabycie prawa do odrębnego świadczenia o charakterze alimentacyjnym, którego funkcją jest kompensacja zmniejszonych lub utraconych dochodów, jakie zapewniał zmarły swojej rodzinie i bliskim. Z kolei wysokość świadczenia jest efektem wypracowania stażu ubezpieczeniowego przez nieżyjącego członka rodziny i konsekwencją opłacania przez niego składek na ubezpieczenia społeczne. Sąd Apelacyjny stwierdził, że odebranie odwołującej części należnego jej świadczenia, co nastąpiło na mocy zaskarżonej decyzji organu rentowego, godzi w jego wtórną naturę. Sąd II instancji odwołał się też do judykatów Sądu Najwyższego, który jednoznacznie w powołanych orzeczeniach (wyrok Sądu Najwyższego z 11 października 2016 r., I UK 354/15) i uchwała Składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2017 r., III UZP 1/17) wypowiedział się za niedopuszczalnością weryfikacji prawa do emerytury lub renty osoby zmarłej po jej śmierci. Trudno (w ocenie Sąd odwoławczego) wyrazić aprobatę dla działań organu rentowego, polegających na wydawaniu decyzji zmniejszających prawo do renty rodzinnej dla osób pozostających na utrzymaniu nieżyjącego już funkcjonariusza. W

ocenie Sądu II instancji, istnieje pewna niespójność, której przywołane *ratio legis* nie usprawiedliwia w sposób dostateczny. Otóż, jak zauważył również Sąd Najwyższy w przywoływanej uchwale, przepis art. 114 ust. 1g, dodany przez ustawę z 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 715) zobowiązuje organ rentowy do odstąpienia od uchylecia lub zmiany decyzji, z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 6 (przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości na skutek błędu organu rentowego), jeżeli uchYLECIE lub zmiana decyzji wiązałyby się z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej, ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności. Oznacza to, że jeżeli korekta błędu przez organ rentowy wiązałaaby się z wywołaniem efektu obciążającego dla świadczeniobiorcy, to organ rentowy odstępuje (obligatoryjnie) od uchylecia lub zmiany decyzji wadliwie przyznającej prawo do świadczenia. Z drugiej strony ten sam ustawodawca przeprowadził nowelizację ustawy zaopatrzeniowej, która nie pozwala organowi rentowemu na uwzględnienie specyficznych sytuacji, w jakich mogą znajdować się osoby pobierające rentę rodzinną po zmarłych funkcjonariuszach. Sąd Apelacyjny ponownie zaznaczył, że renta rodzinna jest świadczeniem ubezpieczeniowym, którym organ rentowy przejmuje funkcje alimentacyjne ciężące na ubezpieczonym za jego życia, świadczeniem mającym - choćby częściowo - skompensować uszczerbek środków utrzymania związany z ryzykiem utraty żywiciela. Dlatego renta ta przysługuje dzieciom, małżonkowi (właściwie wdowie i wdowcowi) oraz rodzicom zmarłego ubezpieczonego (art. 67 ustawy emerytalnej), tj. tym osobom, które napotykać na niezależne od nich przeszkody w samodzielnym utrzymaniu się. Nowelizacja ustawy w ocenie Sądu II instancji uderza zatem w osoby, które z racji swojego statusu osobistego (w ramach którego należy uwzględniać przede wszystkim wiek), powinny pozostawać pod szczególną ochroną państwa. Co więcej, nowelizacja w pewnym stopniu prowadzi do przeniesienia na te osoby współodpowiedzialności za pełnienie przez ich żywicieli służby na rzecz państwa totalitarnego.

Bezsprzecznie w przekonaniu Sądu Apelacyjnego 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 strony odwołującej nastąpiło w zgodzie z regułami ustawy zaopatrzeniowej obowiązującej w dacie nabycia prawa do renty rodzinnej. Odwołująca na mocy prawomocnej decyzji organu rentowego nabyła prawo do renty rodzinnej. Wydanie decyzji obniżającej jej świadczenie nie mogło stanowić przejawu realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale było w istocie sankcją represyjną i dyskryminującą, o czym świadczy zastosowanie przelicznika w wysokości 0,0% za lata służby członka rodziny strony odwołującej w organach 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. Sąd II instancji zauważył też, że śmierć męża odwołującej - byłego funkcjonariusza - uniemożliwia po jego śmierci ponowne badanie jego prawa do emerytury, jak też zbadanie charakteru jego służby, w szczególności poczynienie ustaleń czy faktycznie pełnił on służbę „na rzecz totalitarnego państwa”, co miałoby istotne znaczenie dla oceny czy zostały spełnione warunki z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej w związku z art. 13b, art. 15c i art. 13a tej ustawy. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. z którą w całości podzielił Sąd Apelacyjny, kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa, wobec braku definicji tego określenia w ustawie, należy oceniać na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, wprowadzona legislacja jawnie narusza art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu 20 marca 1952 r. oraz art. 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., gdyż w sposób arbitralny obniża renty osób pozostających na utrzymaniu funkcjonariuszy do poziomu, którego nie można zaakceptować i uzasadnić dążeniem do jakiegokolwiek słusznego celu leżącego w interesie publicznym. Ingerencja państwa polskiego w uzyskanie przez te osoby prawo do renty - prawo własności - w rzeczywistości oznacza zastosowanie zbiorowej kary i represji politycznej za to, że

ich żywicieli byli w przeszłości zatrudnieni w jednostkach aparatu państwa totalitarnego. Ingerencja w prawo własności odwołującej, mająca na celu rozliczenie się z komunistyczną przeszłością jej małżonka i obniżka ustalonego dla niej świadczenia, miała zastosowanie automatycznie, bez uwzględnienia charakteru faktycznie wykonywanych obowiązków męża odwołującej się oraz pełnionej przez niego funkcji. Trzeba przychylić się do obecnego w orzecznictwie poglądu, że ustawa nowelizująca policyjną ustawę zaopatrzeniową działa bez rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub dławili demokratyczną opozycję oraz tymi, którzy jedynie należeli do personelu technicznego.

Na zakończenie, w ocenie Sądu Apelacyjnego w sytuacji, gdy ponownemu ustaleniu z urzędu podlega wysokość policyjnej renty rodzinnej, ze względu na dokonywaną aktualnie kwalifikację prawną okresu pełnienia służby przez zmarłego, po którym świadczenie to przysługuje, według kryteriów i definicji wprowadzonych do systemu prawa obecnie dla oceny sytuacji faktycznych odległych w czasie i dotyczących wyłącznie osoby zmarłej, w pierwszym rzędzie zachodzi potrzeba rozważenia dopuszczalności i zakresu dokonywania takiej oceny. Punktem wyjścia rozważań z pewnością winny być całościowo ujęte regulacje dotyczące zasad i trybu ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej na skutek ponownego ustalenia wysokości świadczenia, które w dacie śmierci emeryta/rencisty policyjnego określone było w wyższej kwocie, przy uwzględnieniu, między innymi, i treści art. 24a ust. 3 i 4, i rozwiązania przewidzianego w art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, odczytanie całości przedmiotowych przepisów także w kontekście systemowym, przy uwzględnieniu nie tylko wykładni literalnej. Dopiero w następnej kolejności znaczenie dla rozstrzygnięcia będzie miało wyjaśnienie wątpliwości, co do konstytucyjności przepisów objętych pytaniem Sądu Okręgowego oraz zastrzeżeń w odniesieniu do procesu legislacyjnego, w kontekście przesłanki zawieszenia postępowania, przy czym zastrzeżenia w odniesieniu do procesu ustawodawczego, w razie ich wyjaśnienia, mogą być wzięte pod uwagę na każdym etapie postępowania.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie do Sądu Najwyższego wywiódł organ emerytalno-rentowy, zaskarżając w całości wydane rozstrzygnięcie, zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj.:

a. naruszenie przepisów art. 178 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konstytucji RP oraz art. 24a 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2019 r., poz. 288 z późn. zm.), dalej zwana „ustawą zaopatrzeniową” polegające na przyjęciu przez Sąd II instancji - Sąd Apelacyjny w Warszawie stanowiska, że sąd powszechny rozpoznający odwołanie może nie zastosować przepisu prawa na podstawie, którego wydano zaskarżoną decyzję uznając go za niekonstytucyjny;

b. naruszenie przepisów 188 Konstytucji RP w zw. art. 24a ustawy zaopatrzeniowej polegające na wydaniu rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności art. 24a ustawy zaopatrzeniowej w „zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego, pomimo jednoznacznego przydzielenia kompetencji w zakresie oceny ustaw, umów międzynarodowych z Konstytucją RP, przez ustawę zasadniczą wyłącznie Trybunałowi Konstytucyjnemu;

c. naruszenie przepisów 188 Konstytucji RP w zw. art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej poprzez uznanie, że sąd powszechny rozpoznający odwołanie może nie zastosować przepisu prawa na podstawie którego wydano zaskarżoną decyzję uznając go za niezgodny z ww. Konwencją, pomimo braku oceny w tym zakresie dokonanej przez uprawniony konstytucyjnie organ, tj. Trybunał Konstytucyjny, jak również pomimo faktu, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzji z 14 maja 2013 r. (nr 15189/10 - decyzja o odrzuceniu skargi - Cichopek i inni przeciwko Polsce) stwierdził, że ustawa zmieniająca swoją treść normatywną nie narusza art. 3, art. 6 § 1 i 2, art. 7, art. 8 i art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 1 Protokołu nr 1 do tej Konwencji. Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdził, że wszystkie zasady mające generalnie zastosowanie w sprawach na tle art. 1 Protokołu nr 1 mają również znaczenie w przypadku emerytur. Stwierdził, że ustawodawca krajowy wyposażony w bezpośrednią legitymację demokratyczną jest lepiej przygotowany do oceny, czy w danym kraju ze względu na jego wyjątkowe doświadczenie historyczne i polityczne interes publiczny wymagał

przyjęcia określonych środków dekomunizacji, aby zapewnić większą sprawiedliwość społeczną albo stabilność demokracji. Równocześnie, władze krajowe, ze względu na bezpośrednią wiedzę o swoim kraju, były uprawnione do potępienia w wybranym przez siebie czasie i formie, instytucji lub działań z przeszłości, które zgodnie z historycznym doświadczeniem kraju odrzucały zasady demokracji, rządów prawa i praw człowieka. Trybunał wskazał 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. Trybunał przychylił się także do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który odrzucił argument, jakoby ustawa z 2009 r. 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”;

d. naruszenie art. 24a w zw. z art. 13b ust. 1 pkt 4 oraz art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 7 oraz art. 1 i art. 2 ust. 2 i ust. 4 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), poprzez ich niezastosowanie w sytuacji gdy bezspornym jest, że mąż odwołującej pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa

zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenia świadczenia odwoławczej;

e. naruszenie art. 13b ust. 1 pkt 4 oraz art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 7 ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną wykładnię tych przepisów - nie uwzględniając stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20), zgodnie z którym kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka;

f. naruszenie art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego niezastosowanie pomimo ustalenia w toku postępowania dowodowego, że K. F. pełnił służbę w Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego, Biurze Personalnym Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego w W., Wydziale II Departamentu Kadr Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego, w Komitecie do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego, w Biurze „W”;

g. naruszenie art. 2, w związku z art. 18, w zw. z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, poprzez autonomiczne uznanie, że art. 24a ustawy zaopatrzeniowej narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę rządów prawa, zasadę ochrony prawnej małżeństwa, 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;

h. art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, poprzez jego błędną wykładnię, nie uwzględniającą tego, że stosownie Karty znajduje zastosowanie jedynie w sprawie „unijnej”, co potwierdza wyrok Sądu Najwyższego z 16 maja 2016 r. (IV CSK 270/15) oraz postanowienie TSUE z 12 czerwca 2004 r. (w sprawie C-28/14 - Ryszard Pańczyk v. Dyrektor ZER MSWiA).

Z uwagi na stawiane zarzuty, skarżący organ emerytalno-rentowy wniósł o:

1. przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazując na występowanie rozbieżność w orzecznictwie, w zakresie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, a także z uwagi na oczywisty charakter skargi kasacyjnej;

2. uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w całości oraz wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie w całości i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Warszawie do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów postępowania kasacyjnego oraz za pierwszą i drugą instancję;

ewentualnie,

3. uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie i orzeczenie, co do istoty sprawy, tj. zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie i oddalenie odwołania U. K. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2 sierpnia 2017 r. (znak: KRR [...]) oraz zasądzenie od odwołującej na rzecz pozwanego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości podwójnej stawki minimalnej (z uwagi na § 15 ust. 1 pkt 1,3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych) - według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organu emerytalno-rentowego odwołująca wniosła o:

1. wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;

2. w przypadku przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania - oddalenie jej w całości na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. z powodu braku uzasadnionych podstaw do jej wniesienia;

3. zasądzenie od organu na rzecz odwołującej kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych stosownie do treści art. 398²¹ k.p.c., w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 108 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna organu emerytalno-rentowego okazała się uzasadniona, a zarzuty w niej zawarte były w dużej części trafne, co w efekcie doprowadziło do wydania wyroku kasatoryjnego.

Zgodnie z art. 24a ustawy z 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, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.), w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, iż wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a. Wysokość ustalonej w ten sposób renty rodzinnej nie może być przy tym wyższa, niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z ustawą, przepisów powyższych nie stosuje się, jeżeli osoba uprawniona do renty rodzinnej udowodni, że osoba, o której mowa w tych przepisach, przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 24a ust. 4), a także w przypadku, jeżeli renta rodzinna przysługuje po funkcjonariuszu, który po dniu 31 lipca 1990 r.: zaginął w związku z pełnieniem służby lub poniósł śmierć w wypadku, pozostającym w związku z pełnieniem służby (art. 24a ust. 5).

Co prawda, w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawił się pogląd, zgodnie z którym ingerencja w prawa podmiotowe osób pobierających renty rodzinne po funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz państwa totalitarnego jest niewłaściwa. 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. Zwraca się w tym przypadku 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. 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”. Zmiana wysokości renty rodzinnej na podstawie art. 24a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., zdaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w tych sprawach, 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 RP), dokonana została z naruszeniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) 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 RP) - tak m. in. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 marca 2024 r. (II USK 33/23, Legalis nr 3062153), wyrok Sądu Najwyższego z 6 marca 2024 r. (I USKP 108/23, Legalis nr 3056403), wyrok Sądu Najwyższego z 12 marca 2024 r. (II USKP 98/23, Legalis nr 3058307) i wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2024 r. (II USKP 126/22, Legalis nr 3051125). Stanowisko to jednak wydaje się błędne, a jego uzasadnienie mało przekonujące.

Przede wszystkim nie można pomijać, że ustawodawca wprowadził do obrotu prawnego przywoływana wyżej ustawą z 18 lutego 1994 r. przepis art. 24a i jak do tej pory Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził jego niekonstytucyjności – o czym jeszcze będzie mowa w dalszej części uzasadnienia. Przepis art. 24a wyraźnie odwołuje się do art. 13b, art. 15c i art. 22a tejże ustawy. Definicja „służba na rzecz totalitarnego państwa”, o której mowa w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, jest definicją legalną, ścisłą i niebudzącą wątpliwości. Okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Tak zdefiniowana ustawowa „służba na rzecz totalitarnego państwa” stanowi jedynie kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy. Konstrukcja ta tworzy domniemanie ustawowe, które funkcjonariusz może obalić, czy to w postępowaniu

administracyjnym, czy to przed sądami powszechnymi, w celu uniknięcia niekorzystnych konsekwencji w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego. Z treści art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej wynika, że ustalenie emerytury, renty inwalidzkiej i renty rodzinnej w sposób wskazany w art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 24a ust. 1 nie następuje wobec wskazanych w tych przepisach osób, jeżeli osoby te udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Takie rozumienie przepisów ustawy zaopatrzeniowej, uwzględniające obok wykładni językowej art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej i pozostałe unormowania tej ustawy, pozwala, w ocenie Sądu Najwyższego, na pełne odkodowanie treści pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa prawnego. Pojęcie „państwa totalitarnego” ma z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) jednoznacznie pejoratywne zabarwienie, co oznacza, że charakter taki ma również „służba na rzecz” takiego państwa (tak m.in.: postanowienie Sądu Najwyższego z 11 stycznia 2024 r., III USK 132/23, Legalis nr 3035470; postanowienie Sądu Najwyższego z 16 stycznia 2024 r., II USK 161/23, Legalis nr 3058676; postanowienie Sądu Najwyższego z 12 marca 2024 r., III USK 155/23, Legalis nr 3058315; wyrok Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2023 r., II USKP 95/22, Legalis nr 2952051; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2023 r., III USKP 39/23, LEX nr 3619227 i wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2023 r., I USKP 73/23, LEX nr 3643732).

Zwrócić także należy uwagę, że zasada ochrony praw nabytych nie może mieć zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach uznawanego w demokratycznym ustroju porządku konstytucyjnego. Uprzywilejowane prawa emerytalno-rentowe nabyte przez funkcjonariuszy państwa totalitarnego i członków ich rodzin zostały niewątpliwie nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa państwa totalitarnego, jakim była „Polska Ludowa”, za godziwe. Służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały

przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa, nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów. Dotyczy to także świadczeń pochodnych, jakimi są renty rodzinne, nabytych przez członków rodzin po funkcjonariuszach pełniących taką służbę.

W uzasadnieniu swojego stanowiska zarówno Sąd Apelacyjny, jak i wcześniej Sąd Okręgowy, nawiązały 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). Sąd Najwyższy wyjaśnił w tej uchwale 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 (tak również wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2024 r., II USKP 126/22, Legalis nr 3051125). Należy jednak zwrócić uwagę, że ani teza uchwały w sprawie 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 więc wyraźnie 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).

Niewątpliwie analizowane przepisy ustawy zaopatrzeniowej z 18 lutego 1994 r., stanowią ingerencję prawodawcy w prawa wcześniej nabyte, 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 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. Oczywiście jest przy tym, 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). Orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją RP (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP) należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. W judykaturze pojawiły się co prawda poglądy, że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją RP, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, co do zgodności tych przepisów z Konstytucją RP (art. 193 Konstytucji RP), 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 RP, w szczególności gdy brak odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w dłuższej perspektywie *de facto* wyklucza możliwość kontroli konstytucyjnej, pozostawiając ustawodawcy nieograniczone pole działalności ustawodawczej (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). W rozpoznawanej sprawie należy jednak zwrócić uwagę, że jeżeli chodzi o rentę rodzinną po zmarłym funkcjonariuszu, to nie toczy się żadna sprawa w tej materii przed Trybunałem Konstytucyjny. Co prawda, Sąd Okręgowy w Warszawie, postanowieniem z 27 maja 2019 r., przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy:

1. art. 24a w związku z art. 13b i art. 15c 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, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708, ze zm. - dalej: ustawa o zaopatrzeniu, u.z.e.f.), 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. poz. 2270 - dalej: ustawa nowelizująca z 2016 r.), w zakresie, w jakim na nowo kształtuje wysokość renty rodzinnej uprawnionych pomimo znacznego upływu czasu od zakończenia służby na rzecz totalitarnego państwa przez członka ich rodziny oraz w zakresie, w jakim przerzuca na uprawnionych obowiązek udowodnienia, że zmarły funkcjonariusz, po którym ustalono im prawo do renty rodzinnej, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby i organizacje działające na rzecz niepodległości państwa polskiego, jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP?

2. art. 24a i art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b u.z.e.f., w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy nowelizującej z 2016 r., w zakresie, w jakim różnicują „wysokość renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu Policji poprzez wprowadzenie w art. 24a ust. 2 regulacji ustawowej ograniczającej wysokość tej renty z pominięciem wypracowanej wysługi emerytalnej, a w szczególności wynikającej ze służby członka rodziny uprawnionego do renty po dniu 31 lipca 1990 r. i z pominięciem zwiększenia wysokości emerytury w związku z inwalidztwem pozostającym w związku ze służbą, co powoduje nierówne traktowanie uprawnionych do renty rodzinnej w stosunku do tych, którzy pobierają świadczenie po funkcjonariuszach, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po 31 lipca 1990 r.”, są zgodne z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji?

Jednakże Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 15 października 2024 r. w sprawie P 16/19, umorzył postępowanie. Jak wskazano w uzasadnieniu postanowienia, rozpoznawane pytanie prawne przestało spełniać przesłankę funkcjonalną, ponieważ aktualnie od odpowiedzi na to pytanie nie zależy już rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, toczącej się przed pytającym sądem - ze względu na wydanie przez pytający sąd wyroku w sprawie. Należałoby więc rozważyć ewentualne skierowanie w tej kwestii pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego – na podstawie art. 193 Konstytucji RP.

Nie sposób zgodzić się z Sądem Apelacyjnym, że śmierć byłego funkcjonariusza SB uniemożliwia ocenę przebiegu jego służby. Przyznać należy więc rację stronie skarżącej, iż Sąd Apelacyjny w Warszawie, w zaskarżonym wyroku, skoncentrował się jedynie na ocenie świadczenia renty rodzinnej, warunkach weryfikacji uprzedniej decyzji organu rentowego przyznającego osobie uprawnionej rentę rodzinną, ocenie decyzji jako aktu deklaratoryjnego, ocenie konstytucyjności i zgodności z zasadami prawa Unii Europejskiej ustawy zaopatrzeniowej - całkowicie pomijając kwestię materialnoprawnego pełnienia przez K. F. służby na rzecz totalitarnego państwa, w rozumieniu przyjętym przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r. (sygn. akt III UZP 1/20). Tymczasem powyższe ustalenia mają przedwczesny charakter, bowiem w ten sposób Sąd Apelacyjny w Warszawie oceniał w rzeczywistości konstytucyjność całej ustawy zaopatrzeniowej i zakwestionował zgodność z Konstytucją RP, w zastępstwie Trybunału

Konstytucyjnego - bez oceny przebiegu służby K. F.. Doszło więc do naruszenia wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów, a zwłaszcza art. 24a w zw. z art. 13b ust. 1 pkt 4 oraz art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 7 oraz art. 1 i art. 2 ust. 2 i ust. 4 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.

Biorąc pod uwagę powyższe Sąd Najwyższy, po myśli art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., orzekł jak w sentencji.

Ł.n