



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Piotr Prusinowski

SSN Krzysztof Rączka

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 5 marca 2025 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku
z dnia 24 sierpnia 2022 r., sygn. akt III AUa 75/22,

1. oddala skargę kasacyjną,

**2. zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na
rzecz M. A. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu
kosztów postępowania kasacyjnego z ustawowymi odsetkami z
art. 98 § 1 k.p.c.**

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 1 sierpnia 2017 r. na podstawie art. 24a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej „ustawa zaopatrzeniowa” lub „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji Nr [...] z dnia 13 marca 2017 r., ponownie ustalił wysokość renty rodzinnej M. A.. Przeliczenie powyższego świadczenia polegało na obniżeniu jego wysokości z powodu służby jej męża E. A. na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 17 sierpnia 1946 r. do 14 grudnia 1954 r. Łączna wysokość renty rodzinnej to 1.747,19 zł.

Sąd Okręgowy w Białymstoku, wyrokiem z 14 grudnia 2021 r., zmienił zaskarżoną przez M. A. decyzję organu rentowego i ustalił wysokość przysługującej jej renty rodzinnej w kwocie obowiązującej przed 1 października 2017 r., z uwzględnieniem późniejszych waloryzacji oraz stwierdził, że organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, wyrokiem z dnia 24 sierpnia 2022 r., oddalił apelację odwołującą się od wyroku Sądu Okręgowego.

W sprawie ustalono, że mąż odwołującej się służbę w MO rozpoczął 17 sierpnia 1946 r. jako milicjant Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w B.. Następnie od 1 września 1947 r. pełnił służbę jako komendant posterunku MO, od 1 marca 1949 r. jako milicjant, od 1 maja 1950 r. jako sekretarz, od 1 lutego 1954 r. jako kierownik referatu operacyjnego, od 1 maja 1955 r. jako komendant posterunku MO, od 1 września 1958 r. jako referent operacyjny, od 1 kwietnia 1960 r. jako kierownik referatu operacyjnego, od 1 lutego 1962 r. jako inspektor, od 1 października 1970 r. jako kierownik sekcji. E. A. został zwolniony ze służby z dniem 31 października 1973 r.

Komendant Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w B. decyzją z dnia 19 października 1974 r. ustalił E. A. prawo do emerytury milicyjnej. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 1 lutego 2010 r. ustalił M. A. prawo do policyjnej renty rodzinnej w związku ze śmiercią E. A.. Organ rentowy decyzją z dnia 27 lutego 2017 r. ustalił wysokość renty rodzinnej na kwotę 2.909 zł.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że z art. 13b ust. 1 pkt 4 ustawy zaopatrzeniowej wynika, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w jednostkach organizacyjnych podległych Resortowi Bezpieczeństwa Publicznego PKWN, Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego i Komitetowi do spraw Bezpieczeństwa Publicznego, a w szczególności w jednostkach Milicji Obywatelskiej w okresie do 14 grudnia 1954 r.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, we wskazanym przez Instytut Pamięci Narodowej w okresie od 22 lipca 1944 r. do 14 grudnia 1954 r. (tj. w okresie wskazanym przez Instytut Pamięci Narodowej) każda służba osoby niepełniającej funkcji pomocniczych w jednostkach podległym instytucjom wymienionym w pkt 1-3 art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, a w szczególności służba polegająca na pracy operacyjnej lub ściśle z nią związana jest *prima facie* służbą na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 pkt 4 ustawy zaopatrzeniowej. Wynika to z jednoznacznej negatywnej oceny moralno-prawnej celów działania ówczesnego państwa i stopnia jego opresyjności, co realizowane było szczególnie przez działania organów bezpieczeństwa, a także oceny metod działania tych organów. Jak wskazano w uzasadnieniu wniosku o odznakę z dnia 10 kwietnia 1967 r., E. A. w początkowym okresie po wyzwoleniu brał udział w walkach z reakcyjnym podziemiem. Natomiast w charakterystyce z przebiegu służby z dnia 25 czerwca 1973 r. stwierdzono, że „w początkowych latach pracy w MO brał bezpośredni udział w walce z bandami. Pracę swą wykonywał przeważnie w terenie, biorąc udział w różnego rodzaju akcjach zasadzkach, patrolach nocnych”.

Sąd Apelacyjny uznał, że w odniesieniu do spornego okresu zastosowanie ma art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Natomiast nie ma zastosowania art. 15c ust. 3 w związku z art. 24a ust. 2 tej ustawy.

W ocenie Sądu Apelacyjnego zastosowanie tych ostatnich przepisów w okolicznościach niniejszej sprawy narusza art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U.1995 Nr 36, poz.175 ze zm.).

Sąd Apelacyjny podkreślił, że w orzecznictwie ETPCz (Stec i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, Wielka Izba wyrok z 12 kwietnia 2006 r., skargi nr 65731/01 i 65900/01, [w:] M.A. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2006, Oficyna, 2007, s. 192) uznaje się obecnie, że mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1 mogą stanowić świadczenia emerytalno-rentowe, w tym również otrzymywane nawet bez związku z płaceniem składek.

Sąd Apelacyjny przypomniał, że sprawa obniżenia świadczeń w związku ze służbą w komunistycznych instytucjach bezpieczeństwa, była już przedmiotem regulacji dokonanej ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, 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.2009 Nr 24, poz. 145; dalej: „ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r.”). Regulacje tej ustawy stały się przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09; Dz.U.2010 Nr 36, poz. 20) oraz ETPCz (decyzja z dnia 14 maja 2013 r., skarga nr 15189/10, Adam Cichopek przeciwko Polsce), między innymi w kontekście zastosowania art. 1 Protokołu Nr 1.

Według Sądu Apelacyjnego, najważniejsze wnioski z orzeczenia ETPCz w sprawie Cichopek przeciwko Polsce są następujące:

1) każda ingerencja władzy publicznej w poszanowanie mienia powinna być zgodna z prawem i musi służyć słusznemu celowi (§ 131);

2) pojęcie „interesu publicznego” jest obszerne, a margines oceny dostępny dla ustawodawcy przy realizowaniu polityki społeczno-gospodarczej powinien być szeroki; Trybunał szanuje osąd ustawodawcy co do tego, co leży „w interesie publicznym”, o ile osąd ten nie jest wyraźnie pozbawiony rozsądnych podstaw (§ 133),

3) istnieje właściwe zachowanie proporcji pomiędzy użytymi środkami a celem, który ma być osiągnięty środkami stosowanymi przez państwo, „sprawiedliwa równowaga” musi zostać osiągnięta pomiędzy żądaniami wynikającymi z powszechnego interesu społeczności, a wymogami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki; w szczególności należy ustalić, czy z powodu ingerencji państwa osoba zainteresowana musiała ponieść nieproporcjonalny i nadmierny ciężar (§ 136);

4) całkowite pozbawienie uprawnień, powodujące utratę środków utrzymania, w zasadzie stanowiłoby naruszenie prawa własności, natomiast nie byłoby nim zastosowanie właściwej i współmiernej obniżki (§ 137);

5) nie da się wyznaczyć określonych ram czasowych, ani tempa sfinalizowania restrukturyzacji ustroju politycznego oraz systemu prawnego i społecznego (§ 143);

6) ustawodawca ma prawo zlikwidować przywileje finansowe o charakterze politycznym, przyznane byłym funkcjonariuszom przez reżimy totalitarne (§ 138).

W odniesieniu do powyższego, Sąd Apelacyjny uznał, że istotne znaczenie mają między innymi następujące okoliczności niniejszej sprawy:

- znaczny upływ czasu między wydaniem decyzji a zmianami ustrojowymi (około 27 lat) oraz między wydaniem zaskarżonej decyzji a przyznaniem świadczenia odwołującej się (7 lat),

- w 2009 r. w związku z pełnieniem służby w organach bezpieczeństwa państwa obniżono emerytury funkcjonariuszy, nie wpłynęło to jednak na wysokość emerytury męża odwołującej się,

- mąż odwołującej się zakończył służbę przed 1990 r., nie podlegał zatem weryfikacji,

- odwołująca się w roku wydania zaskarżonej decyzji miała 82 lata,

- renta rodzinna przed obniżeniem wynosiła 2.909 zł, a po obniżeniu 1.747,19 zł.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zmniejszenie świadczenia po tak długim okresie - w sytuacji zwłaszcza, gdy przyznanie świadczenia nie odnosi się wprost do czynów beneficjenta - musi być umotywowane szczególnie istotnymi względami.

Sąd Apelacyjny zauważył, że według interpretacji art. 13b ustawy zaopatrzeniowej dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 2) negatywne dla świadczeniobiorców skutki może wywołać służba specyficznie kwalifikowana, czyli „służba na rzecz totalitarnego państwa”. Jest to istotna różnica w porównaniu do regulacji wprowadzonej ustawą z 2009 r. Ten sposób kwalifikacji przez odniesienie się do szczególnie negatywnie ocenianych działań naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka uprawnia do wyróżnienia pewnej kategorii funkcjonariuszy, którym można obniżyć świadczenie nawet po tak długim czasie. Odebranie przywilejów czy też obniżenie świadczenia z tytułu takiej służby nie narusza zasady proporcjonalności, odnosi się to też do pozbawienia świadczenia osób uprawnionych do renty rodzinnej. Uprawnienie do renty rodzinnej wynika w niniejszej sprawie z pełnienia służby przez męża odwołującej się. Wymiar majątkowy tej renty uzależniony jest także od pełnienia służby negatywnie kwalifikowanej.

Sąd Apelacyjny uznał jednak, że zastosowanie w niniejszej sprawie art. 15c ust. 3 w związku z art. 24 a ust. 1 oraz art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej nie służyłoby słusznemu celowi. Zwrócił uwagę, że cele wskazane w projekcie ustawy z 2016 r. rozmiągają się ze sposobem ich realizacji. Skoro, zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy „(...) konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. (...) Zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL ani nie zastępują”, to cele te nie spełniają się wtedy, gdy przesłanki prawa do świadczenia zostały spełnione z zastosowaniem okresu nieuwzględniającego okresu służby określonego w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w niniejszej sprawie - z wyłączeniem okresu od 17 sierpnia 1946 r. do 14 grudnia 1954 r.

W podsumowaniu Sąd Apelacyjny stwierdził, że wykładnia art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i ocena służby zmarłego męża odwołującej się doprowadziła Sąd Apelacyjny do uznania, że można ją zakwalifikować jako „służbę na rzecz

totalitarnego państwa”. Jednakże zarazem Sąd Apelacyjny uznał, że zastosowanie art. 15c ust. 3 w związku z art. 24a ust. 2 tej ustawy w okolicznościach sprawy narusza art. 1 Protokołu 1 do EKPCz.

Organ rentowy zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną i zarzucił

I. naruszenie prawa materialnego, tj.:

a) art. 15c ust. 3 w związku z art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niezastosowanie w sytuacji, gdy z ustalonego przez Sąd Apelacyjny stanu faktycznego i oceny prawnej wynika, iż zmarły członek rodziny 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 świadczenia odwołującej się;

b) art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niezastosowanie względem odwołującej się w sytuacji, gdy z ustaleń faktycznych i oceny prawnej Sądu Apelacyjnego w Białymstoku wynika, że „W konsekwencji uznać trzeba, że w odniesieniu do spornego okresu zastosowanie ma art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 24a ust. 1 ustawy z 1994 r. Natomiast nie ma zastosowania art. 15c ust. 3 w związku z art. 24a ust. 2 tej ustawy” - a zatem nie było przeszkód do zastosowania w omawianej sprawie względem odwołującej się przynajmniej art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej;

c) art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przez jego błędną wykładnię i zastosowanie, podczas gdy Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzji z dnia 14 maja 2013 r. nr 15189/10 (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;

II. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.: a) art. 477¹⁴ § 1-2 w związku z art. 386 § 1 k.p.c. w związku z art. 325 k.p.c. w związku z art. 327¹ § 1 pkt 1-2 k.p.c., przez oddalenie - w całości - apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2021 r., V U 843/21, pomimo ustalenia, że zmarły członek rodziny pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, w konsekwencji czego w sprawie względem odwołującej się znajduje zastosowanie art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, a zatem w takim przypadku należałoby uwzględnić apelację organu rentowego przynajmniej w części i stwierdzić, że odwołującej się przysługuje prawo do świadczenia według stanu na dzień wydania decyzji waloryzacyjnej, ewentualnie że odwołującej się przysługuje prawo „do przeliczenia świadczenia z pominięciem art. 15c ust. 3 w związku z art. 24a ust. 2, ale bez pominięcia art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej”, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem spowodowało oddalenie apelacji organu rentowego w całości, a ponadto wewnętrzną sprzeczność między sentencją wyroku a jego uzasadnieniem;

Skarżący wniósł:

1) o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego oraz przed drugą instancją;

2) ewentualnie, o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w części oddalającej apelację w zakresie, w którym Sąd Apelacyjny uznał, że „w sprawie wystąpiła przesłanka z art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej” - i przekazanie sprawy w tej części Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego oraz przed drugą instancją;

3) ewentualnie, jeżeli Sąd Najwyższy uznałby, że istnieje ku temu podstawa, o uchylenie zaskarżonego wyroku w części oddalającej apelację w zakresie, w którym Sąd Apelacyjny uznał, że „w sprawie wystąpiła przesłanka z art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej” i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego i zobowiązanie

Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do przeliczenia wysokości renty rodzinnej przysługującej M. A. z zastosowaniem art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 24a ust. 1, ale bez zastosowania art. 15c ust. 3 w związku z art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej oraz zasądzenie od odwołującej się na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości podwójnej stawki minimalnej według norm przepisanych.

Odwołująca się, w odpowiedzi na skargę, wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od organu rentowego na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Należy zauważyć, że Sąd Apelacyjny oddalił apelację od wyroku Sądu Okręgowego w całości, czego efektem jest prawomocne rozstrzygnięcie, że M. A. przysługuje renta rodzinna w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r., z uwzględnieniem późniejszych waloryzacji.

Zgodnie z art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, 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. Oznacza to, że renta rodzinna odwołującej się obniżona została na skutek „wyzerowania” podstawy wymiaru renty inwalidzkiej I grupy (świadczenia jakie przysługiwałoby jej mężowi w dniu śmierci) za okres od 22 lipca 1944 r. do 14 grudnia 1954 r. - na podstawie art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz ewentualnie przez zastosowanie mechanizmu „gilotyny” z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, a następnie z art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, na co wskazywałyby wysokość renty po obniżce – 1.737,19 zł (zgodnie z Komunikatem Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 1 lutego 2017 r. w sprawie miesięcznej kwoty przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (M.P. z 2017 r., poz. 175) od dnia 30 grudnia 2016 r. miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład

Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczona za wrzesień 2016 r., wynosiła 1.737,19 zł).

Skarżący uważa, że gdyby nie podzielić poglądu o zasadności skargi kasacyjnej w całości, to należałoby jedynie wyeliminować oba mechanizmy „gilotyny” z art. 15c ust. 3 i art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, zważywszy na argumentację Sądu Apelacyjnego, który stwierdził, że nie mogą one mieć zastosowania do obliczenia wysokości renty rodzinnej odwołującej się. Z tego powodu zwrócił też uwagę na wewnętrzną sprzeczność między sentencją a uzasadnieniem zaskarżonego wyroku i zbudował na niej zarzuty naruszenia przepisów postępowania.

Wstępnie Sąd Najwyższy podkreśla, że w jego dotychczasowym orzecznictwie, w sprawach, w których postępowanie zostało zainicjowane odwołaniem wniesionym od decyzji organu rentowego obniżających świadczenia emerytalne na podstawie przepisów ustawy zaopatrzeniowej po jej zmianie dokonanej ustawą nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r., wypracowano już następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania tych przepisów zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur i rent. Po pierwsze, stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 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 naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - tak Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20). Po drugie, przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której była pełniona służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. W ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może bowiem wypełniać kryterium „służby

na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104 oraz z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453). Zauważa się bowiem, że „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka” jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”, wyjaśniając, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W trakcie dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy kwalifikacji służby nie jest więc wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i nie prowadził sam działalności operacyjnej. Ustalenie to należy skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka. Taki sam pogląd został wyrażony w wyrokach Sądu Najwyższego: z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400). Wyjaśniono w nich też, że określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza zatem takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach wymienionych w tym przepisie, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego

państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c., a nie jak sugeruje skarżąca - art. 6 k.p.c. dotyczący sprawności postępowania sądowego), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126). Po trzecie, prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi obniża zaś wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Zdaniem Sądu Najwyższego, sąd ma przy tym prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją RP rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118 i z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104).

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono też, że co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

funkcjonariuszy. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna - w niewielkim stopniu dotyka takie osoby, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej, wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r.

Analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6% do 0,7% podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je zaś za zgodne z Konstytucją RP (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 i z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Dlatego, jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w powołanym wcześniej wyroku w sprawie II USKP 40/23, krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy w wyroku II USKP 120/22 przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zawiera mechanizm swoistej „gilotyny” obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.:

a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP;

- b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP;
- c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;
- d) narusza art. 2 Konstytucji RP.

Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy „równanie w dół” ma bowiem charakter „ślepy”. Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do dnia 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po dniu 31 lipca 1990 r. Artykuł 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ma więc właściwości represyjne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a swój staż emerytalny wypracowali po upadku reżimu. Ponadto funkcjonariusze mający taki sam staż służby po dniu 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Dlatego w wyroku II USKP 120/22 przyjęto, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP.

W demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy (odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego „rozliczenia historyczne”. Sąd Najwyższy, wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25, uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 26 kwietnia 2023 r., OSNP 2023 nr 10, poz. 104; III PZP 6/22), uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu

emerytalnym funkcjonariuszy, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej ubezpieczonego. Ustalenie wysokości emerytury oraz renty, poczynając od dnia 1 października 2017 r., powinno się odbyć bez zastosowania art. 15c ust. 3 oraz analogicznego art. 22a ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, do którego mają również zastosowanie powyższe wywody w kontekście niezgodności jego treści z Konstytucją RP.

Sąd Najwyższy zauważa ponadto, że przedmiotem jego rozważań w dotychczasowym orzecznictwie były także sprawy dotyczące obniżenia rent rodzinnych przysługujących rodzinom zmarłych funkcjonariuszy. W wyroku z dnia 6 marca 2024 r., I USKP 108/23 (LEX nr 3690867) (por. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113 oraz z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453), Sąd Najwyższy poddał ocenie regulację art. 24a ustawy zaopatrzeniowej pod kątem jej zgodności zwłaszcza 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, a także z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP ustanawiającego prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. Sąd Najwyższy odwołał się przy tym do poglądów prawnych wyrażonych w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz do poglądów doktryny, konkludując, że w określonych sytuacjach ograniczenie zasady ochrony praw nabytych, która odnosi się także do praw emerytalnych/rentowych oraz do określonej wysokości/wartości realnej przyznanego już świadczenia, jest dopuszczalne, przy czym, aby ocenić, czy jest to uzasadnione w konkretnej sytuacji, należy 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.

Sąd Najwyższy podkreślił w związku z tym, że o ile pierwsza „ustawa dezubekizacyjna” z dnia 23 stycznia 2009 r., której zgodność z Konstytucją potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 15), dotyczyła weryfikacji wyłącznie uprawnień emerytalnych byłych funkcjonariuszy przez obniżenie wskaźnika podstawy wymiaru emerytur z 2,6% do 0,7% za każdy rok owej służby, natomiast w ogóle nie objęła swoim zakresem przedmiotowym rent inwalidzkich i rent rodzinnych, o tyle obecnie obowiązująca ustawa, przewidująca zastosowanie wskaźnika 0% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa dotyczy zarówno emerytur i rent przysługującym byłym funkcjonariuszom, jak i rent rodzinnych przysługujących pozostałym po nich członkom rodziny. Dokonane ustawą nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r. wyzerowanie wskaźnika podstawy wymiaru świadczenia za lata faktycznego pełnienia służby w wymienionych w art. 13b formacjach nie tyle stanowi zatem instrument wyrównywania uprawnień emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i pozostałych świadczeniobiorców systemu ubezpieczeń społecznych, ile w rzeczywistości jest sankcją za udział funkcjonariusza w umacnianiu reżimu komunistycznego. Sąd Najwyższy zauważył jednak w tym kontekście, 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 (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 listopada 2010 r., K 27/09, OTK-A 2010 nr 9, poz. 109; z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999 nr 7, poz. 165; z dnia 14 lipca 2003 r., SK 42/01, OTK-A 2003 nr 6, poz. 63; z dnia 16 marca 2010 r., K 17/09, OTK-A 2010 nr 3, poz. 21 oraz z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK-A 2012 nr 11, poz. 136). Ustawa nowelizująca z dnia 16 grudnia 2016 r. ingeruje wszakże nie tylko w uprawnienia z systemu zaopatrzeniowego tych funkcjonariuszy, którzy pełnili ze wszech miar nagannie

ocenianą służbę na rzecz totalitarnego państwa, ale także osób pobierających renty rodzinne po tych funkcjonariuszach. Dlatego nasuwa się pytanie, czy w przypadku członków rodziny zmarłego funkcjonariusza można w ogóle mówić o niesłusznie nabytych prawach, a w związku z tym, czy taka sama sankcja powinna dotyczyć osób uprawnionych do rent rodzinnych, które przecież same nie pełniły służby na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Najwyższy w omawianym wyroku ocenił także charakter prawny renty rodzinnej, stwierdzając, że zarówno w orzecznictwie (Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego), jak i w doktrynie dominuje stanowisko, zgodnie z którym renta rodzinna stanowi pochodną emerytury bądź renty z tytułu niezdolności do pracy zmarłego, choć w doktrynie można odnotować poglądy, w myśl których renta rodzinna ma charakter samoistny. Zdaniem Sądu Najwyższego, kwestia ta jest zatem przedmiotem dyskusji i może stanowić dodatkowy argument na rzecz tezy, zgodnie z którą ingerencję w prawa podmiotowe osób pobierających renty rodzinne po funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz państwa totalitarnego należałoby oceniać jako naruszającą 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 bowiem 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. Natomiast, 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 dnia 16 grudnia 2016 r. - w przeciwieństwie do zastosowanego w poprzedniej ustawie z

dnia 23 stycznia 2009 r. - posługuje się wskaźnikiem wysokości podstawy wymiaru świadczenia (0%) niemającym żadnego odpowiednika w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Mechanizm 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. Obniżenie przysługujących im 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 Trybunału Konstytucyjnego Piotr Pszczółkowski w uzasadnieniu zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20, prawidłowa weryfikacja ratio rozwiązań legislacyjnych uchwalonych w 2016 r. powinna uwzględniać również całokształt wartości, zasad i norm konstytucyjnych. Obowiązująca Konstytucja ma inkluzywny i rekuncyjny charakter. W świetle całokształtu wartości, zasad i norm konstytucyjnych ewentualne działania rozliczeniowe z dziedzictwem PRL powinny koncentrować się na rozliczeniu konkretnych osób i konkretnych nagannych czynów dokonywanych przez nie w poprzednim systemie. Rozliczenia takie dokonywane być powinny w warunkach sprawiedliwej procedury przez niezawisłych sędziów orzekających w niezależnych sądach. Z kolei według sędziego Trybunału Konstytucyjnego Leona Kieresa (zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20), powszechne i drastyczne obniżanie świadczeń rencistom policyjnym, którzy zakończyli służbę przed dniem 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 RP. 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.

Sąd Najwyższy zauważył równocześnie, że wprowadzie powyższe opinie zostały wypowiedziane w odniesieniu do art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, ale są one aktualne także w relacji do art. 24a tej ustawy, zwłaszcza że przepis ten nie dotyczy 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, 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.

Sąd Najwyższy w wyroku I USKP 108/23 podkreślił również kwestię temporalną związaną z upływem czasu między zakończeniem służby przez funkcjonariusza i nabyciem przezeń uprawnień emerytalnych, transformacją ustrojową oraz przyznaniem wdowie prawa do renty rodzinnej a następnie obniżeniem świadczenia w trybie ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. W tym zakresie podkreślił, że jak zauważył sędzia Trybunału Konstytucyjnego Bogdan Zdziennicki w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 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 RP) 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 Trybunału Konstytucyjnego Piotr Pszczółkowski w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20, podkreślił, że upływ czasu, choć nie ma przesądzającego waloru, nie może jednak pozostać bez znaczenia podczas oceny dopuszczalności następcej redukcji lub zniesienia praw nabytych. Sam Trybunał wielokrotnie zwracał bowiem 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 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 dnia 23 stycznia 2009 r. nie ograniczały owych uprawnień z uwagi na służbę funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego Leona Kieresa (zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 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 RP).

Sąd Najwyższy w omawianym wyroku zaaprobował przedstawione stanowiska i uznał w związku z tym, 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 RP), oraz że została ona dokonana z naruszeniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i 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). Ta niekorzystna zmiana wysokości rent rodzinnych dotyka 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.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni podziela przedstawiony wyżej kierunek wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej.

Tak też miało to miejsce w rozpoznawanej sprawie, zważywszy, że mąż odwołującej się zakończył służbę i przeszedł na emeryturę milicyjną oraz milicyjną rentę inwalidzką w listopadzie 1973 r., a ona sama nabyła prawo do renty po zmarłym

mężu na mocy decyzji organu emerytalnego z dnia 1 lutego 2010 r., a więc już po zmianie ustroju i co więcej - pod rządami obecnie obowiązującej ustawy zaopatrzeniowej z 1994 r. Wprowadzony ustawą nowelizującą z 2016 r. mechanizm obniżania rent rodzinnych dotknął ją znienacka - w sytuacji, gdy ubezpieczona liczyła już ponad osiemdziesiąt lat i nie miała możliwości dostosowania się do nowych warunków będących konsekwencją zastosowania wobec niej mechanizmu weryfikacji wysokości pobieranego świadczenia rentowego.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁴ oraz art. 108 § 1 i art. 98 § 1 k.p.c. w związku art. 398²¹ k.p.c. w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1935 ze zm.).

[SOP]

[a.ł]