



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 marca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania B. P. następcy prawnego zmarłej Z. C.
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 12 marca 2024 r.,
skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 29 grudnia 2021 r., sygn. akt III AUa 624/21,

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

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej także jako organ rentowy) decyzją z dnia 12 lipca 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej przysługującej odwołującej się Z.C. po zmarłym funkcjonariuszu T.C., określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 1.747,19 zł. Do renty przysługuje dodatek pielęgnacyjny w kwocie 209,59 zł.

Podstawę prawną tej decyzji stanowił art. 5 ust. 3 i 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, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej jako 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 dnia 16 grudnia 2016 r.).

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie wyrokiem z dnia 12 marca 2021 r., wydanym na skutek odwołania wniesionego od wyżej opisanej decyzji przez Z. C., zmienił tę decyzję i ustalił dla odwołującej się prawo do renty rodzinnej w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 r.

Sąd Okręgowy ustalił, że zmarły mąż odwołującej się T.C. pracował w okresie od dnia 16 maja 1962 r. do dnia 31 marca 1965 r. w Sekcji [...] Wydziału [...] Biura [...] Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w W. jako starszy oficer techniki operacyjnej. W okresie od dnia 1 kwietnia 1965 r. do dnia 20 lipca 1986 r. pracował z kolei w Departamencie [...] Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w W. jako starszy oficer operacyjny na etacie 06/1, inspektor na etacie 06 oraz inspektor na etacie 09/1.

Uwzględniając takie ustalenia faktyczne, Sąd pierwszej instancji przypomniał, że w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. organ rentowy otrzymał informację z Instytutu Pamięi Narodowej o przebiegu służby

męża odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa, której treść uwzględnił w zaskarżonej decyzji.

Sąd Okręgowy podkreślił też, że ustawą nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r. ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r.) regulację dotyczącą obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL. Ustawa nowelizująca z dnia 16 grudnia 2016 r., definiując w dodanym do ustawy zaopatrzeniowej 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 jednak zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z 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 Ubezpieczeń Społecznych, przy czym w 2017 r. była to kwota 2.069,02 zł. Opisane regulacje spowodowały także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit przy obliczaniu emerytury okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Co więcej, ustawodawca na mocy ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. uchylił także wynikającą z dotychczasowego art. 15b ust. 2 zasadę, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których 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 stosowano się m.in. art. 15 ust. 4 stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Obecnie art. 15c ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej stanowi bowiem, że odpowiednio stosuje się 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.

Zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Z kolei art. 13a ust. 1 tej ustawy stanowi, że na wniosek organu emerytalnego Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Zgodnie z art. 13a ust. 5, informacja ta jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12.

Sąd pierwszej instancji zauważył również, że Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 27 maja 2019 r., XIII 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 z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (art. 15c, art. 24a, art. 13 ust. 1 lit. 1e w zw. z art. 13b) oraz przepisów ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. (art. 1 i art. 2). Na skutek tego pytania prawnego zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie w sprawie P 16/19. Sąd Okręgowy z uwagi na zadane pytanie prawne zawieszał zaś

postępowania w innych sprawach o podobnym stanie faktycznym i opartych na tej samej podstawie prawnej.

Sąd Okręgowy podkreślił też, że dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami osoby odwołującej się 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 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Zdaniem tego Sądu, odwołująca się ma prawo do rozpoznania sprawy przed sądem w rozsądnym terminie (art. 6 EKPC i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). W praktyce oznacza to powinność rozpoznania złożonego odwołania, przy czym bardzo istotne jest, aby maksymalny termin, który może być uznany za rozsądny, wynosi 3 lata, co wynika z ugruntowanej linii orzeczniczej ETPCz w Strasbourgu. Uwzględniając te uwagi, Sąd pierwszej instancji podjął zatem decyzję o zakończeniu postępowania bez oczekiwania na ocenę przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy.

W ocenie Sądu Okręgowego, istniały wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji, czego wyrazem było pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego. Jak wyjaśnił bowiem Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16 (LEX nr 2389585), 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. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. 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 RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa.

Zdaniem Sądu Okręgowego, odwołanie zasługiwało na uwzględnienie, choć „strona odwołująca się” faktycznie pełniła służbę na rzecz organów totalitarnego

państwa określonych w art. 13b ust. 1 znowelizowanej ustawy. Ustawa zaopatrzeniowa, w brzmieniu nadanym art. 1 ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r., jest bowiem sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, który proklamuje zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. 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 bowiem 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 znaczny upływ czasu musiała budzić uzasadnione wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji RP, gdyż polegała na arbitralnym obniżeniu świadczenia, naruszając 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 zaznaczył równocześnie, że odwołująca się, co było bezsporne w dacie wydania decyzji o ustaleniu jej prawa do renty rodzinnej, spełniała ustawowe kryteria przyznania prawa do tego świadczenia i do chwili obecnej nie zaszły żadne okoliczności powodujące konieczność ponownego ukształtowania jej prawa do tego świadczenia oraz do jego wysokości. Wobec braku po jej stronie przesłanek do zmiany w prawie do renty rodzinnej, ingerencja w wysokość tego świadczenia i to w znacznym okresie od ustalenia tego prawa i nabycia uprawnień rentowych przez członka rodziny odwołującej się musiała być oceniona jako niedopuszczalna w kontekście z art. 2 Konstytucji RP.

Sąd Okręgowy stwierdził ponadto, że bezsprzecznie odwołująca się na mocy prawomocnej decyzji organu rentowego nabyła prawo do renty rodzinnej. Wydanie decyzji obniżającej to świadczenie, uprzednio przyznane zgodnie z obowiązującym prawem, nie stanowiło realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale było w istocie sankcją represyjną i dyskryminującą. Świadczyło o tym zastosowanie podwójnego mechanizmu obniżenia świadczenia, gdyż z jednej strony zastosowano przelicznik w wysokości 0,0% za lata służby członka rodziny odwołującej się w organach na rzecz totalitarnego państwa, a równocześnie wprowadzono maksymalną wysokość renty

rodzinnej nie wyższą niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. O ile przy tym przyjęcie wskaźnika 0,0% dla ustalenia wysokości świadczenia za okres służby na rzecz totalitarnego państwa można byłoby jeszcze oceniać w ramach likwidacji przywileju związanego ze służbą w określonych organach państwa totalitarnego, o tyle dodatkowe rozwiązania prawne, dalej obniżające tak ustalone świadczenie, stanowiły w istocie sankcję represyjną adresowaną indywidualnie wobec wdowy/wdowca i dzieci po funkcjonariuszach, po którym przysługuje prawo do renty rodzinnej. Takie ukształtowanie wysokości podstawy wymiaru świadczenia stanowiło o represyjnym charakterze ustawy i było nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa.

Analizując argumentację prawną przedstawioną w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, wydanego na tle uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r., Sąd pierwszej instancji zauważył, że należało przyjąć, że ingerencja w prawa do emerytur i rent byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL była dopuszczalna, jako że zostały one nabyte niegodziwie i nawet w sytuacji, gdy doszło do znacznego upływu czasu od daty nabycia tych praw, ingerencję w ich wysokość uzasadniał ważny interes społeczny. Tym interesem było rozliczenie się z okresem, kiedy państwo było pozbawione 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 osób uprawnionych (w postaci służby w organach na rzecz totalitarnego państwa). W tej sytuacji nie można było przyjąć, że odwołująca się nabyła prawo do świadczenia w sposób niegodziwy.

W kontekście upływu znacznego okresu od nabycia przez odwołującą się uprawnień rentowych Sąd Okręgowy zwrócił z kolei uwagę na wskazówki płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11. 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. Powołane 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 nowelizującą z dnia 10 lutego 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 712).

Sąd Okręgowy podniósł w związku z tym, że zdaje sobie sprawę, że przepisy ustawy zaopatrzeniowej dodane ustawą nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r. stanowią odrębną podstawę prawną do zmiany prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych, lecz należało zwrócić 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.

W konkluzji swoich rozważań prawnych Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że choć mąż odwołującej się w okresie wskazanym w ustawie zaopatrzeniowej pełnił służbę w cywilnych instytucjach zakwalifikowanych przez ustawodawcę jako organy totalitarnego państwa, co nie budziło wątpliwości, to jednak rozstrzygnięcie sprawy znajdowało oparcie w przepisach ustawy zaopatrzeniowej bez stosowania niezgodnych z Konstytucją RP art. 15c, art. 24a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b tej ustawy.

Sąd Apelacyjny - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie wyrokiem z dnia 29 grudnia 2021 r., wydanym na skutek apelacji wniesionej przez organ rentowy od wyroku Sądu pierwszej instancji zmienił ten wyrok w całości i oddalił odwołanie.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że wiodącym argumentem Sądu Okręgowego, decydującym o podstawie prawnej rozstrzygnięcia i zastosowanej wykładni prawa

materialnego, była teza o niekonstytucyjności przepisów o ustawy, a w konsekwencji ich pominięcie, natomiast ocena charakteru służby męża odwołującej się (której Sąd Okręgowy nie dokonał), ograniczała się do wskazania faktycznego przebiegu tej służby w okresie od dnia 16 maja 1962 r. do dnia 20 lipca 1986 r.

Sąd drugiej instancji podkreślił w związku z tym, że przebieg tej służby w zakresie stanowisk i funkcji pełnionych przez T. C. oraz jednostek, w których służba była pełniona, nie był sporny. Jednocześnie nie budziło wątpliwości, że jednostki, w których pełnił służbę mąż odwołującej się w okresie wynikającym z informacji skierowanej w 2017 r. przez Instytut Pamięci Narodowej do organu rentowego, spełniały kryterium organów totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny ponownie przytoczył brzmienie art. 15c ust. 1, 2 i 3 oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej i stwierdził, że wskazują one, że warunkiem koniecznym do ich zastosowania skutkującego ponownym ustaleniem wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych osoby uprawnionej jest pełnienie przez nią lub przez jej poprzednika służby „na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Przy czym ustawa nie zawiera definicji określenia „na rzecz totalitarnego państwa”. Niesporny w sprawie przebieg służby męża odwołującej się organ rentowy na podstawie art. 13b ustawy zaopatrzeniowej uznał za okres pełnienia przez męża odwołującej się służby na rzecz totalitarnego państwa. Nie do pogodzenia z zasadami procesu cywilnego było jednak stosowanie art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w sposób automatyczny. Dlatego kluczowe znaczenie miało ustalenie, czy T. C. w okresie od dnia 16 maja 1962 r. do dnia 20 lipca 1986 r. faktycznie pełnił służbę „na rzecz totalitarnego państwa” i czy wobec tego miały do niego zastosowanie przepisy ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. Z informacji Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby T. C. wynikało wprawdzie, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 16 maja 1962 r. do dnia 20 lipca 1986 r., ale - jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, co Sąd Apelacyjny w całości podzielił - kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa, wobec braku definicji tego określenia w ustawie, należy oceniać na podstawie wszystkich okoliczności faktycznych sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Sąd Najwyższy zwrócił

również uwagę na potrzebę odróżnienia osób, które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie negatywna, od osób, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen. Inaczej każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby się spotkać z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego.

Mając tę argumentację na uwadze, Sąd drugiej instancji stwierdził, że analiza akt osobowych „odwołującego się” pozwalała na jednoznaczne stwierdzenie, że T. C. znalazł się w maju 1962 r. w szeregach aparatu bezpieczeństwa publicznego na skutek własnych starań, z własnej woli. W spornym okresie, to jest od dnia 16 maja 1962 r. do dnia 20 lipca 1986 r., pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, wykonując czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa oraz zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze. Z licznych opinii służbowych, wniosków personalnych i charakterystyk służbowych zawartych w aktach osobowych T. C. wynikało, że czynnie i aktywnie wspierał instytucję, w której pełnił służbę, z dużym zaangażowaniem wykonując zleczone mu zadania - wykazywał przy tym własną inicjatywę. Jego pełna zaangażowania postawa była uzasadnieniem dla licznych wniosków służących awansom służbowym w toku służby, przyznawaniem dodatków służbowych (w tym dodatku specjalnego i operacyjnego) oraz odznaczeń. Dokonując charakterystyki zawodowo-politycznej T. C. za okres od 1965 r. do 1970 r., pozytywnie zaopiniowano go do pracy za granicą, „po linii” zabezpieczenia placówki, pod przykryciem kancelarii. W związku z powyższym, na wniosek Dyrektora Departamentu [...] MSW został on oddelegowany do pracy za granicą, obejmując stanowisko przykrycia - kierownika kancelarii tajnej Polskiej Misji Wojskowej w B. W przykryciu mąż odwołującej się pracował 21 lat, będąc stale w kontakcie z prowadzącym go pracownikiem operacyjnym. W trakcie pracy w rezydenturze był angażowany do wykonywania doraźnych zadań techniczno-operacyjnych dotyczących fotografowania obiektów interesujących jednostkę, w

której służył, przeprowadzania różnych ustaleń itp. Sygnalizował o wpływających do Misji dokumentach godnych operacyjnego wykorzystania. Następnie pozytywnie zaopiniowano go do dalszego prowadzenia nasłuchu stacji nadawczych służb specjalnych posługujących się językiem niemieckim oraz wykorzystywania do wykonywania zadań takich jak: ustalenia, fotografowanie, ewentualnie kontrobservacja lub obsługa martwych skrzynek. Opisana zawartość akt osobowych męża odwołującej się nie pozostawiała zatem wątpliwości co do charakteru jego służby jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

W związku z tym, że kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie może być postrzegane tylko przez formalną przynależność do służb, a powinno być ocenione także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, służących reżimowi komunistycznemu, a w sprawie ujawniono okoliczności świadczące o pełnieniu przez męża odwołującej się służby na rzecz totalitarnego państwa, które mogłyby skutkować obniżeniem wysokości policyjnej renty rodzinnej przysługującej Z. C., należało więc uznać, że zaskarżona decyzja organu rentowego była prawidłowa.

Odwołująca się Z. C. wniosła do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 grudnia 2021 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając naruszenia prawa materialnego wskutek błędnego uznania za znajdujące zastosowanie w sprawie:

1) art. 15c i art. 24a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, chociaż ich zastosowanie nastąpiło wskutek nieuprawnionego przyjęcia przez Sąd Apelacyjny oceny, że T. C. - zmarły mąż odwołującej się pełnił służbę „na rzecz totalitarnego państwa”, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co potwierdzono w Informacji IPN o przebiegu jego służby, wykonując w okresie od dnia 16 maja 1962 r. do dnia 20 lipca 1986 r. czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa oraz zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze - z dużym zaangażowaniem czynnie i aktywnie wspierając instytucję, w której służbę pełnił, mimo nieprzeprowadzenia przez organ rentowy ani Sąd Apelacyjny dowodów dotyczących indywidualnych i

konkretnych czynów T. C., które naruszałaby podstawowe prawa i wolności człowieka, jak tego wymaga uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20;

2) że z powodu zastosowania przepisów wymienionych w pkt 1) nie doszło do naruszenia przepisów wskazanych i opisanych w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 12 marca 2021 r., to jest art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, a ponadto w związku z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w związku z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, choć do ich naruszenia oczywiście doszło, bo świadczenie obniżano ponownie, mimo że decyzją organu rentowego z dnia 13 października 2009 r. o ponownym ustaleniu policyjnej renty rodzinnej dokonano już wcześniej takiego zmniejszenia należnego jej świadczenia rentowego, a także naruszenie przepisów postępowania, to jest art. 244 § 1 k.p.c., wskutek przyjęcia przez Sąd Apelacyjny, że informacja IPN z dnia 20 kwietnia 2017 r. dotycząca przebiegu służby zmarłego męża odwołującej się – T. C. jest dokumentem urzędowym, mimo że nie były spełnione niezbędne wedle tegoż przepisu warunki dla dokumentu urzędowego, bo Informacja IPN z dnia 20 kwietnia 2017 r. nie została podpisana przez „organ władzy publicznej” ani przez „inne organy państwowe w zakresie ich działania”, skutkiem czego nie stosuje się do tej informacji reguł dotyczących dokumentów urzędowych, zwłaszcza związanych z mocą dowodową tego rodzaju dokumentów, w tym art. 6 k.p.c., który wymagał od organu rentowego udowodnienia wskazywanych w Informacji wszystkich okoliczności, w tym tych zaprzeczonych w postępowaniu przez skarżącą o pełnieniu służby przez jej męża na rzecz państwa totalitarnego.

Powołując się na tak sformułowane zarzuty kasacyjne, skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznawana w niniejszym postępowaniu skarga kasacyjna jest uzasadniona, aczkolwiek nie sposób zgodzić się ze wszystkimi podniesionymi w niej zarzutami.

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, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). 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. 26) 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 jednak, 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” tego 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., 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, począwszy 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 (dotychczas niepublikowanym, 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 zaś 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., sygn. K 6/09 (OTK ZU nr 2/A/2010, 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 rodzin. Dokonane ustawą nowelizującą z dnia

16 grudnia 2016 r. wyzerowanie wskaźnika postawy 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 ZU nr 9/A/2010, poz. 109; z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; z dnia 14 lipca 2003 r., SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63; z dnia 16 marca 2010 r., K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21 oraz z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, 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 zaś sędzia TK P. P. 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 TK L. K. (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 zaś, że jak zauważył sędzia TK B. Z. 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 TK P. 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 następczej 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 TK L. K. (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 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.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni podziela przedstawiony wyżej kierunek wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej. Odnosząc go do okoliczności faktycznych sprawy, w której została wniesiona rozpoznawana skarga kasacyjna, stwierdza zatem w pierwszej kolejności, że o ile Sąd pierwszej instancji w ramach ustalania stanu faktycznego sprawy poprzestał wyłącznie na powieleniu danych zawartych w informacji IPN dotyczących przebiegu służby męża skarżącej, pozostałą część uzasadnienia swojego wyroku poświęcając na ocenę zgodności z Konstytucją uregulowań ustawy zaopatrzeniowej wprowadzonych ustawą nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r., o tyle Sąd drugiej instancji zanegował wiążący charakter wspomnianej informacji (z całą pewnością nie naruszając tym samym art. 244 § 1 k.p.c.) i poczynił samodzielnie szczegółowe ustalenia w odniesieniu nie tylko do przebiegu służby męża skarżącej (ze wskazaniem konkretnych stanowisk i formacji, w których te stanowiska zajmował), ale także stopnia zaangażowania w tę służbę. Ustalenia te, oparte na treści dokumentów zgromadzonych w aktach osobowych T. C., mają zaś wiążący charakter w postępowaniu kasacyjnym (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), powodując, że wynikający z nich wniosek (mający charakter domniemania faktycznego), że była to „służba na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie może budzić jakichkolwiek zastrzeżeń, zwłaszcza że skarżąca nie skorzystała z możliwości przeciwstawienia owym ustaleniom jakichkolwiek dowodów, które by je podważały.

W tym kontekście za nieuzasadniony Sąd Najwyższy uznaje kasacyjny zarzut naruszenia art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c (a właściwie pkt 1c) w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a także procesowy zarzut naruszenia art. 244 § 1 k.p.c.

Odrębną kwestię stanowi natomiast dokonana przez Sąd Apelacyjny ocena prawidłowości zaskarżonej w sprawie decyzji organu rentowego, która ograniczyła się do lakonicznego stwierdzenia, że skoro w sprawie ujawniono okoliczności świadczące o pełnieniu przez męża skarżącej służby na rzecz totalitarnego państwa, to mogły one powodować obniżenie przysługującej jej wysokości policyjnej renty rodzinnej. Sąd drugiej instancji - poza niczym niepopartym stwierdzeniem, że się z nią nie zgadza - w ogóle nie odniósł się zatem w swoich rozważaniach do obszernie przeprowadzonej przez Sąd pierwszej instancji oceny zgodności między innymi art. 24a ustawy zaopatrzeniowej z wynikającą z Konstytucji RP gwarancją ochrony praw nabytych oraz konstytucyjnymi zasadami zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, proporcjonalności, sprawiedliwości społecznej, a także równości i niedyskryminacji w kontekście obowiązku ochrony godności człowieka. Tymczasem, jak to zostało już wcześniej podniesione, ocena taka jest nie tylko możliwa (choćby ze względu na długotrwałą i niczym nieuzasadnioną bezczynność Trybunału Konstytucyjnego), ale również ze wszech miar wskazana, jeśli zważyć, że art. 24a ustawy zaopatrzeniowej może budzić (i z całą pewnością budzi) uzasadnione wątpliwości co do zgodności z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 art. 67 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Aby jednak była możliwa do przeprowadzenia w odniesieniu do skarżącej, konieczne jest także dokonanie stanowczych ustaleń faktycznych, które określą jej sytuację. Chodzi więc w szczególności o ustalenie, kiedy skarżąca nabyła prawo do renty rodzinnej, a co z tym idzie, jak długo ją pobiera, w jakim jest wieku i czy ma w związku z tym jakąkolwiek szansę na dostosowanie się do nowych warunków będących konsekwencją zastosowania wobec niej określonego w art. 24a ustawy zaopatrzeniowej mechanizmu weryfikacji wysokości pobieranego świadczenia rentowego. Takich ustaleń faktycznych Sądy obu instancji jednak nie dokonały.

Rozpoznawana skarga kasacyjna jest zatem uzasadniona w zakresie, w jakim słusznie zarzuca naruszenie art. 24a ustawy zaopatrzeniowej w związku z powołanymi w tej skardze przepisami Konstytucji RP.

Kierując się przedstawionymi motywami oraz opierając się na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na

podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[ms]